



**ONUDC**

Office des Nations Unies  
contre la drogue et le crime



# Manuel sur les stratégies de réduction de la surpopulation carcérale

SÉRIE DE MANUELS SUR LA RÉFORME DE LA JUSTICE PÉNALE

En collaboration avec le  
COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE (CICR)



OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME  
Vienne

# MANUEL SUR LES STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE

SÉRIE DE MANUELS SUR LA RÉFORME DE LA JUSTICE PÉNALE



NATIONS UNIES  
New York, 2016

Copyright © Nations Unies, mai 2016. Tous droits réservés pour tous pays.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

Le texte de la présente publication n'est pas une traduction officielle.

Production éditoriale: Section des publications, de la bibliothèque et des services en anglais, Office des Nations Unies à Vienne.

# Avant-propos du Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

L'action du CICR en faveur des détenus a été au centre de son mandat durant les 150 ans de son existence. Ses premières activités de soutien aux détenus datent de 1870 et l'organisation est bien connue pour les visites qu'elle rend aux personnes privées de liberté dans le cadre des conflits armés, et pour lesquelles le CICR dispose d'un mandat spécifique que lui confère le droit international humanitaire. Le Comité agit également en faveur des détenus dans d'autres contextes de violence, de tensions sociales et de troubles. La priorité du CICR est de s'assurer que les détenus sont traités avec humanité et respect pour leur dignité, quelles que soient les raisons de leur détention. Le Comité œuvre également pour réunir les familles et assurer la garantie des droits et le respect de la loi.

En 2011, le CICR a mené des actions relatives à la détention dans environ 90 pays. Au cours de la même année, les membres du personnel du CICR ont effectué plus de 5 000 visites dans plus de 1 800 lieux de détention à travers le monde et ont été de ce fait en contact quotidien avec des milliers de détenus.

Dans des milieux divers et pendant de nombreuses années, le CICR a évalué les conséquences de la surpopulation carcérale sur les détenus et les autorités. La surpopulation est en effet un problème très répandu dans de nombreux pays et lieux de détention, ce qui pose des problèmes humanitaires non négligeables et entraîne des conditions de détention indignes et souvent inhumaines. Des dizaines de milliers de personnes sont forcées de vivre pendant de longues périodes dans des logements surpeuplés et des espaces de vie réduits où il est difficile de bouger, de s'asseoir ou de dormir, ce qui compromet sérieusement la capacité de l'administration à répondre aux besoins élémentaires des détenus en termes de conditions de vie, de soins médicaux, d'assistance juridique, et de visites familiales. Le fait de vivre dans des quartiers exigus et, souvent, dans des conditions d'hygiène déplorables, sans aucune intimité, rend la privation de liberté, déjà éprouvante dans des conditions normales, une expérience particulièrement effroyable. La détention sape la dignité humaine, amoindrit la santé physique et mentale des détenus et compromet leurs perspectives de réinsertion. De plus, en exerçant une pression excessive sur les infrastructures, la détention peut être source de tensions et de conflits entre les détenus et avec le personnel. Elle engendre rapidement des difficultés pour le maintien de l'ordre au sein des prisons, ce qui a des conséquences graves pour la sécurité des détenus, la surveillance et la sûreté.

Alors que la détention a des conséquences particulièrement graves pour les hommes, les femmes et les enfants privés de liberté, ses effets affectent également le personnel de première ligne dont le travail consiste à protéger les détenus et à répondre à leurs besoins. En étant dépassé par le nombre de détenus et exposé directement à leurs frustrations sans toutefois disposer des ressources nécessaires pour garantir la sécurité ou l'accès aux services essentiels, le personnel pénitentiaire travaille dans des conditions difficiles et se trouve souvent exposé à une pression et à des risques constants.

Le CICR sait par expérience que l'instauration de situations de surpopulation carcérale déclenche une spirale de difficultés qui ont un impact négatif sur tout le système de justice pénale et qui résultent de la congestion croissante, de la démotivation du personnel et du développement de mécanismes d'adaptation parallèles ou de la corruption.

La surpopulation carcérale n'est pas un phénomène inévitable car, même si elle est répandue et requiert des solutions à long terme, elle ne devrait jamais devenir une fatalité. Il est crucial, d'un point de vue humanitaire, de traiter le problème de la surpopulation carcérale qui est une entreprise complexe dont les causes sont multiples, cumulatives, et largement indépendantes du système pénitentiaire lui-même. Une solution efficace au problème de la surpopulation carcérale ne peut être uniquement apportée par les autorités pénitentiaires, mais elle doit au contraire se faire de façon exhaustive et coordonnée et inclure un grand nombre d'autorités, y compris au niveau des politiques et de la société dans son ensemble.

Le CICR a observé pendant des années les difficultés rencontrées par les États dans leurs efforts pour améliorer les relations complexes entre les différents acteurs, tels que les législateurs, les magistrats, les policiers, les procureurs, l'administration des tribunaux et les organes de contrôle dont le rôle pour résoudre le problème de la surpopulation carcérale est essentiel. La remise en question des politiques pénales, l'engagement de réformes législatives et procédurales et le changement de pratiques judiciaires bien établies sont difficiles à mettre en œuvre. Dès lors, une très grande sensibilité s'impose lorsqu'on se confronte aux perceptions courantes ou qu'on aborde les mesures extrajudiciaires.

Malgré la pléthore d'informations sur la surpopulation carcérale, le CICR reconnaît la nécessité d'avoir une conduite exhaustive et pratique afin d'éviter le phénomène de surpopulation, de l'aborder là où il existe déjà et d'en atténuer les conséquences humanitaires.

Tel est l'objectif de ce *Manuel*. Il décrit les causes et les conséquences de la surpopulation carcérale et se focalise sur un large éventail de stratégies qui pourraient s'appliquer à travers le système pénitentiaire et dans les systèmes de justice pénale et de gouvernance en général, en tenant compte des particularités propres à chaque situation. Il illustre une série de stratégies à l'aide de cas pratiques et d'exemples de mesures opérationnelles qui se sont révélées efficaces et qui pourraient constituer une source d'inspiration pour d'autres pays.

Le *Manuel* a été conçu pour un large lectorat, allant des décideurs aux praticiens. Il vise à promouvoir une compréhension commune des différents intérêts, questions et perspectives relatives à la surpopulation carcérale pour accélérer la mise en place de cadres conceptuels communs et ouvrir la voie à des mesures cohérentes et applicables, conçues pour aborder cette problématique de manière exhaustive. Selon l'expérience du CICR, des démarches bien coordonnées peuvent avoir un réel impact dans la résolution de problèmes complexes.

Pour toutes ces raisons, le CICR est heureux d'avoir contribué à la rédaction de ce *Manuel* en collaboration avec l'ONU DC. Nous pensons que nos différentes perspectives en ont renforcé et enrichi le contenu. Dans l'esprit de coopération qui a caractérisé son élaboration, nous le recommandons non seulement aux équipes du CICR

sur le terrain mais aussi à ceux dont les décisions peuvent avoir un impact sur la surpopulation carcérale, dans le but de garantir aux détenus des conditions sûres et décentes et un traitement respectueux de leur dignité.

Le CICR se réjouit de travailler avec ceux que ce *Manuel* inspire à prendre des mesures, petites ou grandes, qui puissent aboutir à des solutions durables.

Genève, janvier 2013  
Yves Daccord  
Directeur général du CICR





# Remerciements

Ce *Manuel* a été élaboré par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) en collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et Tomris Atabay, consultante en matière de réforme pénale qui en est l'auteur.

Le *Manuel* a été revu par un groupe d'experts réunis à Vienne les 14 et 15 novembre 2011. L'ONUDC et le CICR souhaitent remercier pour la qualité de leur contribution les experts suivants qui ont pris part à cette réunion: Charles Robert Allen, Elias Carranza, Elinor Chemonges, Vivienne Chin, Yvon Dandurand, Louise Ehlers, Aubrey Fox, Andrea Huber, Richard Kuuire, Tapio Lappi-Sepälä, Maira Rocha Machado, Martin Schonteich et Peter Severin.

D'autres réactions et commentaires précieux ont été fournis par les experts de l'ONUDC Collie Brown, Carla Ciavarella, Celso Coracini, Gilberto Gerra, Fabienne Hariga, Valerie Lebaux, Alexandra Martins, Philipp Meissner, Maria-Noel Rodriguez, Renee Sabbagh, Elisabeth Saenz, Miri Sharon et Vera Tkachenko.

Catherine Deman, Isabel Hight, Mary Murphy et Abigail Sloan (CICR), ainsi que Piera Barzanò, (ONUDC) ont aussi contribué tout au long à l'élaboration de ce *Manuel*.



# Table des matières

	<i>Page</i>
Avant-propos du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) . . . . .	iii
Remerciements . . . . .	vii
Acronymes . . . . .	xii
INTRODUCTION . . . . .	1
PARTIE I. CONTEXTE . . . . .	7
CHAPITRE A. LA SURPOPULATION CARCÉRALE DANS LE MONDE . . . . .	7
1. Vue d'ensemble . . . . .	7
2. L'impact de la surpopulation carcérale . . . . .	11
3. Conséquences plus générales de l'emprisonnement excessif . . . . .	15
CHAPITRE B. LES CAUSES DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE . . . . .	19
1. Taux d'emprisonnement et tendances en matière de criminalité . . . . .	19
2. Causes sous-jacentes: les facteurs socioéconomiques et politiques . . . . .	20
3. Obstacles et retards dans l'accès à la justice . . . . .	21
4. Détention préventive excessive . . . . .	22
5. Politiques de justice pénale répressives . . . . .	25
6. Politiques de contrôle des drogues . . . . .	30
7. Recours inapproprié à l'emprisonnement . . . . .	31
8. Recours inadéquat aux alternatives à l'emprisonnement . . . . .	32
9. Mesures insuffisantes pour encourager la réinsertion sociale . . . . .	33
10. Violations des ordonnances de libération conditionnelle anticipée et de probation . . . . .	34
11. Surpopulation en situation de crise . . . . .	35
12. Infrastructures et capacités inadéquates des prisons . . . . .	35
PARTIE II. STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE . . . . .	39
CHAPITRE A. ÉLABORATION DE STRATÉGIES EXHAUSTIVES FONDÉES SUR DES DONNÉES FACTUELLES ET OBTENTION DE L'APPUI DU PUBLIC . . . . .	39
1. Politiques sociales justes et prévention du crime . . . . .	39
2. Volonté politique et stratégies exhaustives de réforme de la justice pénale . . . . .	40
3. Politiques fondées sur des données factuelles répondant aux besoins particuliers d'un pays . . . . .	41
4. Obtention de l'appui du public . . . . .	42

CHAPITRE B. RÉDUCTION DU CHAMP D'APPLICATION DE L'EMPRISONNEMENT ET MISE EN PLACE DE RÉGIMES DE SANCTIONS ÉQUITABLES .....	45
1. Décriminalisation et dépénalisation .....	47
2. L'emprisonnement des enfants comme mesure de dernier recours ...	48
3. Suppression des dispositions relatives aux peines minimales obligatoires. ....	50
4. Restriction du recours à la condamnation à perpétuité .....	51
5. Rationalisation des autres peines. ....	52
6. Introduction d'alternatives à l'emprisonnement .....	53
7. La prise en compte de la capacité carcérale dans l'application de la détention préventive ou des peines de prison .....	54
8. Réforme de la législation et des politiques relatives aux infractions liées à la drogue .....	57
9. Réduction de l'emprisonnement des personnes nécessitant des soins de santé mentale .....	59
10. Mécanismes de libération pour raisons humanitaires et grâces nationales. ....	60
11. Amnisties. ....	61
CHAPITRE C. AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE .....	66
1. Renforcement des capacités des acteurs de la justice pénale .....	66
2. Amélioration des mécanismes de coopération entre les organismes de justice pénale .....	68
3. Simplification et accélération du processus de justice pénale .....	71
4. Amélioration des systèmes de gestion des données des détenus. ....	72
5. Amélioration de la transparence et de la responsabilisation .....	74
CHAPITRE D. L'ACCÈS À L'AIDE JURIDIQUE ET À L'ASSISTANCE JUDICIAIRE .....	80
1. Accès à un avocat pendant la détention préventive .....	81
2. Accès à un avocat durant le procès .....	84
3. Accès à un avocat après la condamnation. ....	85
4. Renforcement de l'accès aux mécanismes d'assistance juridique .....	86
5. Connaissance du droit et responsabilisation par le droit .....	93
CHAPITRE E. RÉDUCTION DE LA DÉTENTION PRÉVENTIVE. ....	96
1. Réduction de la détention préventive avant la mise en accusation ...	96
2. Réduction de la détention préventive après l'inculpation .....	99
3. Déjudiciarisation .....	105
4. Réduction de la durée de détention préventive. ....	109
5. Considérations économiques .....	111

	<i>Page</i>
CHAPITRE F. ALTERNATIVES À L'EMPRISONNEMENT .....	114
1. Vue d'ensemble .....	114
2. Ciblage .....	117
3. Mesures pour encourager les tribunaux à recourir aux mesures alternatives .....	119
4. Les alternatives possibles .....	119
5. Dispositions relatives à l'application des peines .....	125
6. Catégories vulnérables .....	131
7. Organisation et infrastructure .....	142
8. Recherche d'un consensus sur la mise en œuvre des alternatives à l'emprisonnement .....	143
9. Considérations économiques .....	144
CHAPITRE G. AIDE À LA RÉINSERTION SOCIALE ET RÉDUCTION DE LA RÉCIDIVE .....	149
1. Réinsertion sociale dans les prisons surpeuplées .....	150
2. Promotion de la réinsertion sociale comme stratégie de longue durée pour réduire la surpopulation carcérale .....	154
3. Soutien après la libération et rôle de la communauté .....	163
4. Considérations économiques .....	166
CHAPITRE H. GESTION DE LA CAPACITÉ DES PRISONS .....	171
1. Évaluation et planification .....	172
2. Décisions stratégiques .....	175
3. Utilisation optimale des capacités carcérales existantes .....	177
4. Élaboration d'un plan général .....	178
5. Stratégie de gestion du système pénitentiaire .....	179
6. Principes fondamentaux de planification .....	179
CHAPITRE I. PLAN D'ACTION POUR RÉDUIRE LA SURPOPULATION CARCÉRALE .....	184
1. Évaluation .....	184
2. Stratégies à court terme .....	184
3. Stratégies à court et à moyen terme .....	187
4. Stratégies à moyen et à long terme .....	188
5. Stratégies à long terme .....	190
TERMINOLOGIE .....	193
BIBLIOGRAPHIE ET LECTURES COMPLÉMENTAIRES .....	199

# Acronymes

CDE	Convention relative aux droits de l'enfant
CDH	Conseil des droits de l'homme (des Nations Unies)
CHRI	Commonwealth Human Rights Initiative
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIEP	Centre international d'études sur les prisons
CND	Commission en matière de drogues (Commission on Narcotic and Drugs)
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.
CRR	Centre de redressement et de réadaptation
ILANUD	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del delincuente (Institut latino-américain des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants)
LWOP	Life without parole (Perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle)
MCC	Model Criminal Code for Post-Conflict Countries (Code pénal type pour les pays en situation de post-conflit)
MNP	Mécanisme national de prévention
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OES	Organisation des États américains
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture (Protocole facultatif à la Convention contre la torture)
OSI	Open Society Institute
PASI	Paralegal Advisory Service Institute (Institut de conseil en matière d'aide juridique)
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
PRI	Penal Reform International (Réforme pénale internationale)
RAD	Méthodes alternatives de règlements des conflits
REPLACE	Rights Enforcement and Public Law Centre (Centre pour l'application des droits et de la loi)
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SMR	Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus
TB	Tuberculose
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USIP	United States Institute of Peace (Institut des États-Unis pour la paix)
VHC	Virus de l'hépatite C
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

# INTRODUCTION

## À QUI CE MANUEL S'ADRESSE-T-IL?

Ce *Manuel* fait partie d'une série d'outils développés par l'ONU DC pour aider les pays à instaurer l'état de droit et développer des réformes dans le domaine de la justice pénale. Il est conçu pour être utilisé par tous les acteurs impliqués dans ce domaine, y compris les décideurs, les législateurs, les directeurs des prisons, le personnel pénitentiaire, les organisations non gouvernementales ou toute autre personne ou organisme pertinent. Il s'adresse également aux professionnels de la santé et autres fournisseurs de services en milieu carcéral, et peut servir de document de référence ou d'outil pratique de formation.

## LA PORTÉE ET LES LIMITES DE CE MANUEL

La surpopulation carcérale est un sujet de discussion multidimensionnel. Ses nombreuses causes se renforcent mutuellement et varient significativement à la fois d'un pays à l'autre, ainsi que dans le même pays. Les causes de la surpopulation dépassent les limites de la justice pénale et s'étendent à d'autres sphères de responsabilités de l'État, telles que les politiques d'aide sociale et l'accès aux soins de santé, à l'éducation et à l'emploi. Il est impossible de couvrir un sujet aussi vaste de manière exhaustive et dans une seule publication. Ce *Manuel* a pour objectif principal de fournir à ses lecteurs une orientation pratique plutôt qu'un débat sur les différents facteurs politiques, sociaux et économiques associés à la problématique de la surpopulation carcérale. À ce titre, la portée de ce *Manuel* est d'offrir une vue d'ensemble de certains des aspects fondamentaux de la surpopulation dans le contexte de la justice pénale. Il fournit également des orientations pour soutenir le développement des stratégies et politiques liées à la justice pénale, offre des exemples de bonnes pratiques et encourage davantage de réflexion et de recherche.

## CE QUE COUVRE CE MANUEL

Le *Manuel* comprend deux parties.

La partie I fournit le contexte.

Le chapitre A offre une vue d'ensemble sur la surpopulation carcérale et son impact dans le monde.

Le chapitre B propose un aperçu des causes possibles de la surpopulation. Ces causes varient de façon significative d'une juridiction à l'autre.

La partie II comporte neuf chapitres qui visent à aider les lecteurs à élaborer des stratégies, des politiques et des programmes pour réduire la surpopulation carcérale.

Le chapitre A examine la nécessité de développer des stratégies globales de réformes pénales. Pour être efficaces et durables, ces stratégies doivent s'appuyer sur des données factuelles. Ce chapitre souligne également l'importance du soutien public pour la mise en œuvre de ces stratégies.

Le chapitre B analyse les mesures susceptibles de réduire le champ d'application de la détention et les moyens de développer des régimes de sanctions équitables. En offrant des propositions législatives et pratiques, le chapitre met l'accent sur les réformes législatives qui permettent de fournir le cadre juridique (faisant défaut dans de nombreux pays) nécessaire au lancement de programmes pratiques.

Le chapitre C fait des suggestions sur la manière d'améliorer l'efficacité du système de justice pénale. Il se base sur l'idée qu'il est essentiel d'avoir un système de justice fonctionnel, où les institutions coopèrent les unes avec les autres, et où des données pertinentes sont collectées pour développer des politiques et des programmes efficaces permettant d'assurer une mise en œuvre juste de la législation, et d'atteindre les objectifs de justice, de promotion de la sécurité publique et de réduction de tout recours inutile à l'emprisonnement.

Le chapitre D offre un aperçu et des suggestions sur la manière d'améliorer l'accès des détenus à l'aide juridique et à l'assistance judiciaire, ce qui pourrait contribuer à réduire le recours à la détention préventive et à l'incarcération ainsi que leur durée.

Le chapitre E porte exclusivement sur la détention préventive, depuis l'arrestation par la police jusqu'à la condamnation finale par un tribunal. Il souligne que le nombre élevé de prévenus représente un des défis les plus pressants dans tous les pays du monde. L'impact de la surpopulation sur la dignité humaine et la santé est généralement plus important dans les établissements de détention préventive.

Le chapitre F aborde les sanctions et les peines non privatives de liberté comme alternatives à l'incarcération, en plus des mesures de substitution présentées dans le chapitre précédent relatif à la détention préventive (par exemple la déjudiciarisation). Ce chapitre ne répertorie pas de manière détaillée les alternatives à l'incarcération applicables dans le monde, en raison du manque d'espace et parce qu'il est possible de trouver des analyses plus complètes de toutes les alternatives à l'emprisonnement et des mesures de justice réparatrice dans d'autres manuels



publiés par l'ONUUDC: *Manuel des principes fondamentaux et pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement* et le *Manuel sur les programmes de justice réparatrice*. Le chapitre explique comment des alternatives peuvent être utilisées pour réduire la surpopulation carcérale, et met l'accent sur les options les moins coûteuses et les plus simples à mettre en œuvre, ainsi que celles qui répondent aux besoins spéciaux des groupes vulnérables.

Le chapitre G analyse les mesures qui peuvent être prises dans les prisons surpeuplées pour réduire l'impact nuisible de la surpopulation sur la santé et la réinsertion sociale des détenus. Il donne également quelques conseils sur les mesures visant à promouvoir la réinsertion sociale, considérées comme stratégies de réduction à long terme de la surpopulation. Une analyse plus complète de ce sujet figure dans un autre manuel de l'ONUUDC: *Manuel d'Introduction pour la Prévention de la Récidive et la Réinsertion sociale des Délinquants*.

Le chapitre H souligne le fait que l'augmentation des capacités carcérales pourrait certes constituer une stratégie coûteuse permettant de réduire à court terme la surpopulation, mais pas de la régler sur le long terme, à moins qu'elle s'inscrive dans un cadre élargi de réformes du système de justice pénale. Le chapitre propose une vue d'ensemble des questions qui doivent être prises en compte lorsqu'une augmentation des capacités des prisons est envisagée. Il décrit également les mesures susceptibles de rendre plus efficace la gestion des capacités des prisons.

Le chapitre I résume les recommandations principales et les suggestions proposées dans ce *Manuel* afin de développer des stratégies et des politiques à court, à moyen et à long terme pour réduire la surpopulation carcérale. Il a pour objectif d'aider les lecteurs à examiner les stratégies possibles, à se référer aux parties pertinentes du *Manuel* pour trouver plus de suggestions relatives aux initiatives proposées, et à développer leurs propres stratégies et programmes, en fonction des défis auxquels ils sont confrontés et des opportunités offertes dans leur juridiction.

Les exemples fournis dans les encadrés permettent d'illustrer la mise en œuvre réussie ou prometteuse de certaines mesures recommandées dans différents pays, ce qui ne signifie pas que les systèmes pénitentiaires de ces pays sont considérés comme des exemples de bonnes pratiques dans leur ensemble. Il est possible d'identifier parfois des exemples de bonnes pratiques dans des systèmes ou des prisons qui continuent à faire face à de sérieux défis.

## POURQUOI UN MANUEL?

Au niveau international, il est de plus en plus reconnu que les principaux obstacles à la mise en œuvre des dispositions de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus sont dus à la surpopulation carcérale. En effet, « la surpopulation dans les établissements pénitentiaires est devenue une question globale de droits de l'homme, de santé, de sécurité pour les délinquants, pour leurs familles et leurs communautés », selon la conclusion de la discussion thématique sur « la réforme pénale et la réduction de la surpopulation carcérale, comprenant l'offre

d'aide juridique dans les systèmes de justice pénale ». Cette discussion a eu lieu à l'occasion de la dix-huitième session de la Commission sur la prévention du crime et la justice pénale qui s'est tenue du 16 au 24 avril 2009<sup>1</sup>. Une série de recommandations pour prévenir la surpopulation carcérale dans le monde y ont été présentées.

La surpopulation carcérale a également été le sujet d'un des cinq ateliers officiels organisés au cours du douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, qui s'est tenu à San Salvador (Brésil) en 2010 et a abordé les « Stratégies et meilleures pratiques visant à prévenir la surpopulation carcérale ».

Cet atelier a abouti aux conclusions et recommandation suivantes<sup>2</sup>: a) La surpopulation carcérale a été l'un des plus graves obstacles au respect par les États Membres des instruments, des principes et des normes des Nations Unies et constituait une violation des droits humains des détenus; b) La délinquance est un problème social que les systèmes de justice pénale ne pouvaient résoudre qu'en partie. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale est la clef pour prévenir la délinquance et la violence et, ainsi, réduire la surpopulation carcérale; c) Les États Membres devraient déclarer la surpopulation carcérale comme une violation inacceptable des droits de l'homme et envisager de limiter légalement la capacité des prisons; d) Les États Membres devraient envisager d'examiner, d'évaluer et d'actualiser leurs politiques, législations et pratiques en vue d'élaborer une stratégie globale de justice pénale; qui consiste à recourir moins souvent à des peines d'emprisonnement et à favoriser les alternatives à l'incarcération, y compris les programmes de justice réparatrice; e) Les politiques et stratégies visant à remédier à la surpopulation carcérale devraient reposer sur des éléments factuels; f) Les États Membres devraient mettre en œuvre des réformes et des stratégies de réduction de la surpopulation carcérale en tenant compte de la question du genre et d'une manière qui réponde efficacement aux besoins des groupes les plus vulnérables; g) Les États Membres sont encouragés à examiner l'efficacité de l'assistance juridique et des mesures connexes, notamment grâce au recours à des juristes en vue d'améliorer l'accès à la justice et aux dispositifs de défense publique pour examiner l'opportunité de la détention provisoire; h) Les États Membres sont invités à procéder à un examen d'ensemble du système pour identifier les carences dans la procédure de justice pénale qui contribuent au prolongement des périodes de garde à vue avant et pendant le procès, et à élaborer des stratégies pour améliorer l'efficacité de la procédure pénale, notamment par des mesures visant à réduire l'arriéré des affaires, et à envisager de limiter la période de détention; i) Les États Membres devraient être encouragés à introduire des mesures prévoyant la libération anticipée des détenus des établissements correctionnels, tels le placement en foyer de réinsertion, la surveillance électronique et la réduction de durée de la peine pour bonne conduite. Les États Membres devraient envisager d'examiner leurs procédures de révocation pour éviter le retour inutile en prison; j) Les États Membres sont invités à développer des systèmes de libération conditionnelle et de probation; k) Les États Membres devraient assurer l'application effective des alternatives à l'incarcération en fournissant les infrastructures et les ressources nécessaires; l) Les États Membres devraient promouvoir la participation des organisations de la société

<sup>1</sup>Voir Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, Rapport de la dix-huitième session (18 avril 2008 et 16-24 avril 2009), E/2009/30 E/CN.15/2009/20, Documents officiels, 2009, supplément 10, page 46, par. 57

<sup>2</sup>Rapport du Comité I: point de l'ordre du jour 4,7 et 9 et Ateliers 1, 4 et 5, 17 avril 2010, A/CONF.213/L.3/Add.4

civile et des communautés locales à la mise en œuvre de solutions alternatives à l'emprisonnement; m) Les États Membres devraient faire de la sensibilisation dans ce domaine et encourager de vastes processus consultatifs, impliquant les autorités nationales, la société civile, notamment les associations de victimes et d'autres parties prenantes pour l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies nationales, y compris des plans d'action, pour prévenir la surpopulation carcérale; n) Les États Membres s'assurent que des données factuelles sur la criminalité et la justice pénale sont communiquées aux législateurs, hommes politiques, décideurs, praticiens de la justice pénale, au public et aux médias. À cette fin, les États Membres devraient être encouragés à poursuivre des recherches sur les facteurs qui contribuent à la surpopulation carcérale.

*La Déclaration de Salvador sur les stratégies globales pour faire face aux défis mondiaux: les systèmes de prévention du crime et de justice pénale et leur évolution dans un monde en mutation* a souligné la nécessité de promouvoir le recours aux alternatives à l'emprisonnement et a recommandé aux États membres de s'efforcer de réduire en tant que de besoin le recours à la détention avant le jugement et d'encourager un accès accru aux mécanismes de justice et de défense<sup>3</sup>.

Ce *Manuel* fait un suivi pratique des recommandations proposées par la dix-huitième session de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et le douzième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et la justice pénale, ainsi que les autres recommandations des congrès précédents de l'Organisation des Nations Unies qui, depuis 2000, ont reconnu l'importance de maîtriser la croissance de la population carcérale. Le *Manuel* fait, en particulier, le suivi de la recommandation qui donne mandat à l'ONUDC de continuer à fournir son assistance et son appui aux pays pour faire face au problème de la surpopulation carcérale, et sert de base à d'autres initiatives, y compris l'assistance technique dans ce domaine.

Ce *Manuel* a été élaboré en collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui a apporté à l'ONUDC sa contribution précieuse reflétant son expérience de nombreuses années. Opérant dans des lieux de détention dans plus de 90 pays, le CICR a pu constater les effets de la surpopulation carcérale sur les détenus, le personnel pénitentiaire, les directeurs de prisons, les familles des détenus et leurs communautés ainsi que le système de justice pénal en général, y compris les tribunaux, le système judiciaire et la police. Une grande partie du travail du CICR vise à améliorer les effets négatifs de l'augmentation continue des populations carcérales et à s'assurer que les besoins des détenus sont satisfaits – en particulier en ce qui concerne la santé, l'eau et l'hygiène, la nutrition et la gestion des détenus.

Alors que des questions relatives à la réduction de la surpopulation carcérale ont déjà été traitées séparément dans la série de manuels de l'ONUDC portant sur la réforme de la justice pénale, ce *Manuel* est le premier à rassembler toutes ces problématiques et bien d'autres encore dans une seule publication. Ainsi, nous espérons qu'il offrira à ses lecteurs des directives détaillées, fondées sur des règles internationales et des exemples de mesures réussies adoptées dans certains pays, tout en encourageant la recherche et la réflexion dans ce domaine essentiel et complexe de la réforme de la justice pénale.

<sup>3</sup>Déclaration de Salvador, par. 51-52.



# PARTIE I. CONTEXTE

## CHAPITRE A. LA SURPOPULATION CARCÉRALE DANS LE MONDE

### 1. Vue d'ensemble

La taille de population carcérale augmente partout dans le monde. Elle représente une charge financière importante pour les budgets des gouvernements et pèse sur la cohésion sociale. On estime que plus de 10,1 millions de personnes, y compris les détenus condamnés et les prévenus, étaient placés dans des établissements pénitentiaires dans le monde en mai 2011<sup>4</sup>. Cela signifie que 146 personnes sur 100 000 se trouvaient à ce moment-là en prison<sup>5</sup>. La population carcérale a augmenté dans 78 % des pays entre 2008 et 2011, et dans 71 % des pays au cours des deux années précédentes<sup>6</sup>.

#### DÉFINITIONS

*Prison*: le terme « prison » fait référence à tous les lieux de privation de la liberté au sein du système de justice pénale où des détenus sont gardés pendant la phase d'enquête, en attente de jugement, après la condamnation, ainsi qu'avant et après la fixation de la peine. Le terme ne couvre pas les centres de détention pour personnes en situation irrégulière au regard des lois sur l'immigration.

*Détenu*: le terme « détenu » désigne les personnes placées dans des lieux de détention, comme mentionné ci-dessus, y compris les adultes et les mineurs, pendant l'enquête, en attente de jugement, après la condamnation et avant et après la fixation de la peine.

*Personne placée en détention préventive ou prévenu*: ces termes sont utilisés lorsqu'il est nécessaire de préciser le statut juridique d'un détenu, qui n'a pas encore été reconnu coupable et condamné.

<sup>4</sup>Liste de la population carcérale mondiale, neuvième édition, Centre international d'études pénitentiaires. (<http://www.prisonstudies.org>).

<sup>5</sup>Ibid.

<sup>6</sup>Ibid., et Liste de la population carcérale mondiale, huitième édition (2008). Les pays mentionnés sont ceux couverts par la Liste de la population carcérale mondiale du Centre international des études pénitentiaires, qui comprend six pays. Les informations fournies pour chacun des six pays ont une date de référence différente. Il s'agit des chiffres les plus récents, disponibles au moment où les Listes de la population carcérale mondiale ont été dressées en décembre 2008 et en mai 2011.

*Emprisonnement*: dans ce *Manuel*, le terme « emprisonnement » fait référence à la privation de la liberté dans tous les lieux de détention, y compris les établissements de détention préventive (maisons d'arrêt) et les prisons.

*Détention préventive*: dans ce *Manuel*, ce terme fait référence à la période pendant laquelle une personne est privée de liberté avant le jugement, depuis sa détention par la police, jusqu'à la conclusion du procès au pénal, y compris en appel. Le terme est utilisé pour désigner une période spécifique du processus d'emprisonnement.

*Taux d'emprisonnement*: correspond au nombre de détenus pour 100 000 habitants.

*Capacité d'accueil officielle*: le nombre total de détenus qu'une prison peut accueillir en respectant des normes minimales spécifiques en matière de surface au sol par détenu ou groupes de détenus (y compris l'espace de logement). De façon générale, la capacité d'accueil officielle est déterminée au moment de la construction de la prison<sup>a</sup>.

*Taux d'occupation*: le taux d'occupation, également appelé densité de population, est déterminé en calculant le rapport entre le nombre de détenus à une date donnée et le nombre de places déterminées par la capacité d'accueil officielle de la prison<sup>b</sup>.

*Capacité opérationnelle*: elle fait référence au nombre total de détenus qu'une prison peut accueillir à un moment donné, en respectant les normes de sécurité et les standards d'humanité. Cette valeur peut évoluer au fil du temps, à mesure que des changements interviennent dans la prison et que les ressources fluctuent<sup>c</sup>.

<sup>a</sup>CICR, *Eau, assainissement, hygiène et habitat dans les prisons* (2005).

<sup>b</sup>CICR, *Eau, assainissement, hygiène et habitat dans les prisons* (2005).

<sup>c</sup>CICR, *Eau, assainissement, hygiène et habitat dans les prisons, Guide complémentaire*, 2012.

Les taux d'emprisonnement varient considérablement entre différentes régions du monde et au sein d'une même région. Par exemple, le taux médian pour les pays d'Afrique de l'Ouest est de 47,5 alors que pour les pays d'Afrique australe il est de 219; le taux médian des pays d'Amérique du Sud est de 175, et pour les pays des Caraïbes 357,5; pour les pays d'Asie centrale et du Sud (surtout le sous-continent indien) il est de 42, alors que pour les pays d'Asie de l'Est, ce taux est de 155,5; pour les pays d'Europe occidentale, il est de 96 et pour les pays d'Europe et d'Asie, il s'élève à 228. En Océanie, le taux médian est de 135<sup>7</sup>.

L'ampleur du phénomène de la surpopulation peut varier d'une prison à l'autre, y compris au sein d'un même pays. Dans les pays où le taux d'emprisonnement est relativement bas, certains établissements situés dans des zones centrales ou urbaines ou à proximité des tribunaux peuvent être surpeuplées, ce qui ne reflète pas la situation réelle sur le terrain. Les maisons d'arrêt présentent souvent des taux de surpopulation plus élevés. Dans certains pays où il existe différents systèmes de prisons, à l'échelle fédérale ou par État, les taux d'occupation et de surpopulation peuvent varier de manière considérable.

La surpopulation carcérale est souvent définie par rapport au taux d'occupation et à la capacité d'accueil officielle des prisons. Elle renvoie à une situation où le nombre de détenus dans un établissement dépasse sa capacité officielle. Le taux de surpopulation correspond au taux d'occupation supérieur à 100 %.

<sup>7</sup>Liste de la population carcérale mondiale (neuvième édition) World Prison Brief, CIEP, (<http://www.prisonstudies.org>).

Il convient de noter que le calcul du taux de surpopulation peut changer d'un pays à l'autre et varie selon l'espace alloué à chaque détenu en vertu des lois, réglementations et normes nationales. En outre, le taux de surpopulation ne traduit pas les conditions dans lesquelles les détenus sont accueillis et ne reflète pas la gravité des problèmes auxquels ils sont confrontés. Dès lors, la comparaison des niveaux de surpopulation peut induire en erreur. Néanmoins, ce taux reste la seule mesure quantifiable disponible actuellement pour comprendre le niveau de surpopulation et sa dynamique au sein d'un même pays, et sert de valeur de comparaison entre différentes juridictions. Sur cette base, sur les 194 juridictions pour lesquelles les données ont été recueillies par le World Prison Brief du Centre international d'études pénitentiaires, 118 affichent un taux d'occupation au-dessus de 100 % (surpopulation). Parmi ces juridictions, 15 affichent des taux de surpopulation supérieurs à 200 % alors que 33 d'entre elles enregistrent des taux situés entre 150 et 200 %<sup>8</sup>.

Bien qu'ils n'y soient pas nécessairement liés, les taux d'emprisonnement élevés provoquent souvent une surpopulation dans de nombreux pays. Alors que la pression exercée sur les prisons par le recours excessif à l'emprisonnement peut être temporairement atténuée par un agrandissement du parc pénitentiaire, les infrastructures deviennent rapidement saturées si les causes fondamentales de l'emprisonnement excessif ne sont pas traitées, et les programmes de construction de nouvelles prisons doivent ainsi être régulièrement développés.

D'autre part, les taux d'emprisonnement bas n'indiquent pas nécessairement que les prisons ne sont pas surpeuplées. Dans de nombreux pays, les établissements pénitentiaires peuvent être extrêmement surpeuplés en dépit des faibles taux d'emprisonnement, ce qui peut être le résultat d'un manque d'espace ou d'infrastructures pénitentiaires suffisantes ou d'une mauvaise répartition géographique qui ne répond pas à la demande. Des détenus peuvent dès lors se trouver concentrés dans des établissements où la surpopulation dépasse largement la moyenne nationale<sup>9</sup>. En général, il s'agit des établissements qui accueillent des personnes placées en détention préventive pendant de longues périodes et de manière excessive. Les taux de condamnation dans ces pays peuvent même être faibles, comme l'atteste la faible proportion des détenus condamnés. Certaines conclusions peuvent dès lors être tirées, sous réserve d'analyses et de recherches complémentaires, pour identifier les problèmes que rencontre le système de justice pénale dans ces pays. Toutefois, il ne fait aucun doute que le recours à la détention préventive reste souvent excessif et que, même dans le cas contraire, les infrastructures pénitentiaires ne permettent pas d'offrir des conditions et des services adéquats.

Lorsqu'on analyse et compare les taux de surpopulation carcérale dans différents pays, il est important de noter qu'il n'existe pas de règles internationales concernant l'espace minimum requis pour chaque détenu. L'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus précise que « les locaux de détention et, en particulier, ceux qui sont destinés au logement des détenus pendant la nuit, doivent répondre

<sup>8</sup><http://www.prisonstudies.org> (consulté le 13 juin 2011).

<sup>9</sup>Par exemple, au Pakistan où le taux d'emprisonnement n'était que de 40 en 2010, le taux moyen d'occupation était de 177,4 %, sur base de l'occupation officielle. L'Inde avait un taux d'emprisonnement de 31 en 2009, mais un taux d'occupation de 123 %; le Mali avait un taux d'emprisonnement de 32, mais un taux d'occupation de 223,3 %. Dans les trois pays, la proportion de prévenus était très élevée, avec 70,7 % au Pakistan, 66,4 % en Inde et 88,7 % au Mali. (Voir Centre international des études pénitentiaires, World Prison Brief (<http://www.prisonstudies.org>)).

aux exigences de l'hygiène, compte tenu du climat, notamment en ce qui concerne le cubage d'air, la surface minimum, l'éclairage, le chauffage et la ventilation »<sup>10</sup>.

Parmi les standards régionaux, le commentaire de la règle 18 des Règles pénitentiaires européennes indique que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) estime que les standards minimums doivent être de 4 mètres carrés par détenu dans un dortoir et 6 mètres carrés dans une cellule. Il fait remarquer que, bien que le CPT n'ait jamais établi directement cette règle, des indications suggèrent que 9 à 10 mètres carrés devraient être envisagés comme espace souhaitable par cellule individuelle<sup>11</sup>.

En l'absence de normes universelles, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), fort de son expérience dans un grand nombre de pays, a élaboré des spécifications relatives à l'aménagement de l'espace au sein des établissements pénitentiaires. Elles sont précisées dans son manuel intitulé *Eau, assainissement, hygiène et habitat*, 2004 et redéfinies ensuite dans le manuel complémentaire intitulé *Eau, assainissement, hygiène et habitat dans les prisons, Guide complémentaire*, 2012. Ces recommandations sont mentionnées dans l'encadré. »

#### SPÉCIFICATIONS TECHNIQUES DU CICR EN MATIÈRE D'ESPACE

Le CICR recommande les spécifications suivantes concernant l'espace minimum nécessaire pour permettre à un détenu de dormir sans être dérangé, d'entreposer ses effets personnels et de se mouvoir. Il ne fixe pas de normes minimales, mais il établit des spécifications qu'il recommande sur la base de son expérience. Ces spécifications prévoient 1,6 mètre carré d'espace de couchage, l'espace pour les toilettes et la douche n'étant pas inclus.

- 5,4 mètres carrés par personne logée en cellule individuelle;
- 3,4 mètres carrés par personne logée dans un logement partagé ou dans un dortoir, y compris lorsque des lits superposés sont utilisés.

En établissant ces spécifications, le CICR précise clairement que l'espace approprié ne peut être évalué uniquement sur la base de la surface. La mise en application de ces spécifications dépend de la situation réelle dans un contexte donné. Les facteurs pertinents à toute situation de détention comprennent:

- l'état physique des bâtiments;
- le temps passé par le détenu dans la zone de logement;
- le nombre de personnes dans cet espace;
- les autres activités qui se déroulent dans cet espace;
- la quantité de lumière naturelle et le caractère adéquat de la ventilation;
- les installations et les services à disposition dans la prison;
- le niveau de surveillance devant être exercée.

Cette approche globale permet d'obtenir une image plus précise de la réalité vécue par les détenus et le personnel. Elle sert à souligner le fait que tous les aspects de l'espace et son utilisation sont étroitement liés; toute variation de l'un des facteurs se répercute sur les autres ainsi que sur l'expérience vécue par chaque détenu en particulier.

Sources: *Comité international de la Croix-Rouge, Eau, assainissement, hygiène et habitat dans les prisons, Guide complémentaire, 2012.*

<sup>10</sup>SMR, règle 10.

<sup>11</sup>Voir le commentaire de la règle 18 des Règles pénitentiaires européennes (2006).



### 1.1 Le nombre croissant de détenus ayant des besoins particuliers

Parallèlement à la croissance de la population carcérale, le nombre de détenus ayant des besoins particuliers augmente également dans de nombreux pays. Ces groupes comprennent les femmes, les personnes nécessitant des soins de santé mentale, les toxicomanes, les étrangers, les minorités raciales et ethniques, les détenus âgés et les personnes handicapées. Les enfants sont souvent incarcérés avec les adultes en violation des dispositions des instruments internationaux.

Certains de ces groupes constituent actuellement une grande partie de la population carcérale à travers le monde. Les détenus étrangers par exemple représentent plus de 20 % de la population carcérale dans les pays de l'Union européenne et dans quelques pays d'Asie du Sud et du Moyen-Orient<sup>12</sup>. 50 à 80 % des détenus souffrent d'une certaine forme de déficience mentale selon des études menées dans certains pays; les minorités raciales et ethniques représentent plus de 50 % de la population carcérale dans certaines juridictions<sup>13</sup>. Alors que les femmes constituent encore une petite minorité dans les prisons du monde entier, leur nombre augmente à un rythme plus rapide que celui des hommes dans un certain nombre de juridictions. Diverses études ont montré que le pourcentage des toxicomanes emprisonnés varie de 40 à 80 % et que la consommation de drogues chez les délinquants emprisonnés ne cesse de croître<sup>14</sup>.

Les prescriptions relatives au traitement spécial de ces groupes sont rarement respectées dans les prisons, en particulier dans les établissements surpeuplés où les ressources font défaut.

## 2. L'impact de la surpopulation carcérale

Dans de nombreux systèmes pénitentiaires, les détenus ne disposent pas de l'espace minimum requis mentionné ci-dessus et la plupart d'entre eux passent jusqu'à 23 heures (parfois 24) dans des logements surpeuplés et exigus. Dans certains pays, les niveaux élevés de surpopulation obligent les détenus à dormir entassés, à tour de rôle, à partager des lits ou à s'attacher aux barreaux des fenêtres pour pouvoir dormir debout. Paradoxalement, les niveaux de surpopulation sont souvent plus élevés dans les établissements de détention préventive dans la plupart des pays, et les conditions de détention y sont, proportionnellement, nettement plus médiocres, malgré le fait que les prévenus soient présumés innocents jusqu'à leur condamnation, et qu'ils doivent bénéficier d'un traitement spécial qui traduit leur statut de personnes non condamnées, conformément au droit international<sup>15</sup>.

L'absence d'un espace suffisant n'est qu'une des nombreuses conséquences de la surpopulation. Celle-ci affecte également la qualité de la nutrition, l'hygiène, les activités des détenus, les services de santé et les soins pour les groupes vulnérables. La surpopulation compromet le bien-être physique et mental de tous les détenus, génère la violence et les tensions, exacerbe les problèmes de santé physique et mentale existants, augmente le risque de transmission des maladies contagieuses et pose des défis de gestion immenses, tels que résumés ci-dessous.

<sup>12</sup>ONUDD, *Handbook on Prisoners with Special Needs*, 2009, p. 4.

<sup>13</sup>Ibid.

<sup>14</sup>ONUDD, *Traitement de la toxicomanie: Interventions pour les consommateurs de drogue en prison*, Treatnet, p. 11 ([http://www.unodc.org/docs/treatment/111\\_PRISON.pdf](http://www.unodc.org/docs/treatment/111_PRISON.pdf)).

<sup>15</sup>Voir PIDCP, article 14 (2) et SMR, règles 84 à 93.

## 2.1 Le personnel

La croissance du nombre de détenus nécessite une réévaluation des effectifs et de leur déploiement, ce qui aboutit le plus souvent à une augmentation du nombre des personnels chargés de la gestion et de la supervision des détenus. Cependant, les ressources humaines ne suivent pas toujours le rythme d'augmentation du nombre de détenus. Ainsi, le ratio personnel/détenu décline. Par ailleurs, la qualité et l'expérience du personnel peuvent être compromises par des recrutements hâtifs d'effectifs supplémentaires incompetents et inexpérimentés, ou par des formations avant-déploiement inadéquates. Les problèmes que pose la surpopulation peuvent avoir de graves conséquences sur la performance et l'attitude du personnel, ainsi que sur sa capacité à remplir ses obligations de façon professionnelle. Dans de telles conditions, le personnel se montre souvent plus autoritaire et moins positif.

## 2.2 Séparation et classification

La classification et la séparation des détenus selon leur âge, leur sexe et les risques qu'ils posent aux autres deviennent de plus en plus difficiles. Le non-respect de ces règles constitue une violation d'un des principes essentiels relatifs au traitement des détenus, prévus par les *SMR* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)*, (article 10 paragraphe 2). Une telle violation peut en causer d'autres, et entraîner une criminalisation supplémentaire des personnes détenues pour infractions mineures en raison de leur contact prolongé avec des délinquants plus dangereux et plus violents.

## 2.3 Sûreté et sécurité

La surpopulation a un impact majeur sur la sûreté et la sécurité des détenus et du personnel. Une augmentation du ratio détenu/personnel peut exacerber les tensions et provoquer la colère et la frustration des détenus par rapport à leurs conditions de détention. Dans de nombreux pays, l'expérience a montré que les risques de violences, de manifestations et d'autres troubles dans des prisons surpeuplées est conséquent. Les suicides ont par ailleurs augmenté dans les établissements pénitentiaires de plusieurs pays en raison de la surpopulation<sup>16</sup>.

Dans plusieurs systèmes pénitentiaires où des effectifs insuffisants sont amenés à surveiller un nombre croissant de détenus, certains d'entre eux se voient attribuer des rôles de surveillance et de contrôle en vue de maintenir l'ordre et la sécurité dans les prisons, ce qui constitue une violation d'un principe de base des *SMR*<sup>17</sup> et

<sup>16</sup>Par exemple, l'inspecteur en chef des prisons s'est inquiété, en 2007, de ce que les suicides, en raison de la surpopulation, avaient augmenté de façon significative pour atteindre deux cas par semaine dans les prisons d'Angleterre et du Pays de Galles, 13 juin 2007. (<http://www.theguardian.com/uk/2007/jun/13/prisonsandprobation.ukcrime>, consulté le 14 juin 2011). En France, où les détenus sont les plus nombreux d'Europe, plus de 100 détenus se sont suicidés en 2010. Des ONG rapportent qu'un détenu essaie de se suicider tous les trois jours et que les risques de suicide sont dix fois plus élevés en prison qu'en milieu ouvert. L'Union européenne a souvent averti la France des risques de surpopulation dans ses prisons et du fait que les détenus se voient refuser les droits et une hygiène des plus élémentaires, et que les cas de suicide risquent d'augmenter. (Anustup Roy, Press TV, Paris, mercredi 16 mars 2011 (<http://edition.presstv.ir/detail/170279.html>); en Italie, la surpopulation est considérée responsable en partie des taux élevés de suicide en prison, qui sont 15 à 17 fois plus élevés qu'en milieu ouvert, avec plus de 65 000 détenus dans un système conçu pour en accueillir 43 000 en 2009. Une association représentant les médecins travaillant dans les prisons, l'AMAPI, a déclaré que la surpopulation des prisons constitue « une bombe à retardement prête à exploser », alors que les associations de policiers et de gardiens avaient mis en garde en déclarant: « nous sommes à la limite du respect des droits de l'homme ». (ANSA) – Rome, 23 décembre 2010, (<http://www.lifeinitaly.com>, consulté le 14 juin 2011).

<sup>17</sup>SMR, règle 28.

augmente le risque de maltraitance des détenus vulnérables par les plus forts, de même que les pratiques de corruption.

Les groupes vulnérables, tels que les enfants, les jeunes, les femmes, les détenus âgés ou qui nécessitent des soins de santé mentale ou souffrent de handicaps courent particulièrement le risque d'être brutalisés et maltraités dans des établissements surpeuplés, où les différentes catégories de détenus ne sont pas séparées, et où le contrôle de l'administration pénitentiaire est affaibli.

#### *2.4 Réinsertion des détenus*

Des activités constructives comme l'éducation, le travail rémunéré ou d'autres programmes de formation sont essentielles pour créer un environnement carcéral positif permettant de canaliser l'énergie des détenus dans des tâches utiles qui les aident à préparer leur libération et leur réinsertion dans la société. Ces activités sont également importantes en termes de sécurité, car les détenus qui se livrent à des activités intéressantes sont moins susceptibles de provoquer des troubles que ceux qui souffrent d'ennui ou de frustration. Néanmoins, lorsque le nombre de détenus augmente: *a)* les ressources nécessaires pour s'assurer qu'ils sont tous engagés dans des activités à l'extérieur de leur espace d'hébergement ne sont presque jamais disponibles; et *b)* certains détenus sont placés dans des dortoirs ou des cellules pendant de longues périodes en raison des difficultés pour contrôler les déplacements de grands groupes. Ces conditions amenuisent et réduisent à néant les perspectives de réinsertion des détenus.

#### *2.5 Contact avec le monde extérieur*

Le contact avec le monde extérieur, en particulier la famille, est reconnu comme étant l'un des facteurs clefs permettant d'accroître les perspectives de réinsertion des détenus dans la société. Comme le nombre de détenus augmente, les infrastructures et les opportunités complémentaires, telles que les parloirs, les heures de visite prolongées et les communications téléphoniques sont nécessaires pour permettre aux détenus de maintenir un contact avec leur famille. En temps de difficultés financières associées à la surpopulation, ces investissements restent pour le moins improbables.

#### *2.6 Nutrition*

En cas de surpopulation, il est rare que le budget alloué à l'alimentation des détenus augmente de manière suffisante pour répondre à leurs besoins nutritionnels. En effet, dans les pays à faibles revenus où les budgets n'augmentent pas, les détenus dépendent de la nourriture provenant de leurs familles et subissent les conséquences d'une alimentation inadéquate et de mauvaise qualité qui pose des risques pour leur santé. Dans des cas extrêmes, certains détenus décèdent en prison pour cause de malnutrition.

#### *2.7 Eau, assainissement, eaux usées, aération – chauffage et refroidissement*

N'ayant pas été conçus pour faire face à des situations de surpopulation carcérale, les systèmes d'eau et d'assainissement ainsi que les égouts et les systèmes de chauffage ne peuvent répondre aux besoins fondamentaux des détenus, protéger leur santé

et assurer leur bien-être. Dans les cellules surpeuplées et les dortoirs, l'accès à l'air frais est fortement réduit, surtout lorsque les occasions de passer du temps à l'extérieur en raison de la surpopulation sont fortement limitées, ce qui peut avoir des conséquences néfastes considérables sur la santé des détenus.

## 2.8 Services de santé

L'emprisonnement a souvent des conséquences graves sur la santé des détenus. Ces derniers sont susceptibles de souffrir de problèmes de santé avant leur admission en prison, car, le plus souvent, ils proviennent de couches socio-économiques défavorisées et disposent d'un accès réduit et insuffisant aux soins de santé. Leur état se détériore dans les prisons surpeuplées, où les problèmes de malnutrition sont courants, l'hygiène est défaillante et l'accès à l'air frais et aux exercices physiques est souvent impossible, ce qui constitue autant de facteurs qui accroissent les risques d'épidémies et de maladies transmissibles. La tuberculose (TB), l'hépatite, les infections sexuellement transmissibles (IST), les maladies transmises par le sang et les affections mentales sont courantes dans les prisons à travers le monde. Dans les pays à forte prévalence de tuberculose, les prisons peuvent afficher des taux 100 fois supérieurs par rapport au reste de la population. Une grande proportion des personnes qui entrent en prison présentent des antécédents d'abus de drogues. Dans un grand nombre de pays, les traitements sont inefficaces ou inexistantes, et les mauvaises conditions de vie, la surpopulation et l'absence d'activités en milieu carcéral peuvent favoriser la consommation de drogues. Dans la plupart des pays, la prévalence de l'infection par le VIH est significativement plus élevée en milieu carcéral, surtout lorsque la toxicomanie et les comportements à risque, tels que le partage de seringues, sont très fréquents. La surpopulation peut porter gravement atteinte à la santé mentale de tous les détenus, notamment ceux qui sont vulnérables aux menaces et à la violence ainsi que ceux qui présentent des problèmes psychologiques préexistants.

Ces risques sont généralement aggravés par la pénurie du personnel de soins de santé et le manque de médicaments et d'accès à des soins adaptés en milieu ouvert. Par conséquent, les détenus ne peuvent jouir d'un des droits les plus fondamentaux consacré par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à savoir « le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale ».

Ainsi, la surpopulation est une des causes fondamentales des violations des droits de l'homme en milieu carcéral et présente de nombreux défis de par le monde. Elle compromet au mieux les perspectives de réinsertion sociale et au pire la vie des détenus.

Dans plusieurs affaires, le Comité des droits de l'homme a jugé que les mauvaises conditions de vie des détenus qui violent gravement les prescriptions des SMR, et qui sont clairement engravés par le niveau de surpopulation, constituent une violation de l'article 12 (1) du PIDCP<sup>18</sup>.

<sup>18</sup>Par exemple, dans l'affaire *Lantsova contre la Fédération de Russie*, où les autorités gardaient les détenus dans des conditions déplorables et où les prisons comptaient le double du nombre prévu de détenus, le Comité a reçu des informations faisant état d'une population réelle qui dépassait cinq fois la capacité permise, avec une aération insuffisante et une alimentation et une hygiène inadéquates. La conclusion a été que le fait de garder des détenus dans de telles conditions constituait une violation de l'article 12 (1) du PIDCP. Dans une autre affaire, *Mulezi c. la République démocratique du Congo*, le détenu s'était plaint qu'en plus d'avoir été torturé et maltraité, et alors qu'il était gravement blessé, il avait été confiné dans des cellules surpeuplées (une fois pendant 16 à 20 mois avec 20 autres détenus dans une cellule de 3 mètres sur 5 infestée de cafards), avec peu ou pas d'accès aux soins médicaux, et avec une alimentation et une hygiène insuffisantes. Le Comité a statué que les conditions de sa détention constituaient une violation de l'article 12 du PIDCP. (Nigel Rodley et Matt Pollard, *The Treatment of Prisoners under International Law* (2011), p. 390).

### 3. Conséquences plus générales de l'emprisonnement excessif

L'impact de la surpopulation ne se limite pas à l'enceinte de la prison. Celle-ci peut également provoquer des problèmes de santé publique. Le coût du recours excessif à la détention, qui est la raison fondamentale de la surpopulation carcérale dans de nombreux pays du monde (voir chapitre B) peut être significatif. La surpopulation exacerbe en effet la pauvreté, accroît la marginalisation socio-économique de certains groupes et augmente de façon significative les dépenses publiques.

#### 3.1 Coûts de la détention

De nombreuses études montrent en effet que l'emprisonnement affecte de façon disproportionnée les personnes qui vivent dans la pauvreté. Lorsqu'un membre subvenant aux besoins de la famille est incarcéré, la perte soudaine de revenus peut avoir des conséquences graves sur la situation économique de la famille toute entière – particulièrement dans les pays aux faibles ressources où l'État ne fournit aucune aide financière aux pauvres et où le soutien aux membres éloignés de la famille fait partie des habitudes. Une fois relâchés, les anciens détenus manquent souvent de perspectives d'emploi en raison de leurs antécédents judiciaires. Ils font généralement l'objet d'une exclusion socio-économique et tombent dans le cercle vicieux de la pauvreté, de la marginalisation, de la criminalité et de la détention. L'emprisonnement contribue ainsi directement à l'appauvrissement des détenus et de leurs familles. Des études montrent également que les enfants des anciens détenus sont plus susceptibles de commettre des infractions et risquent d'être davantage criminalisés lorsqu'ils sont emprisonnés. Ainsi, le cercle s'agrandit, de nouvelles victimes apparaissent et les performances économiques potentielles futures s'amenuisent.

Ne sachant ni lire, ni écrire, une femme détenue en Équateur a déclaré qu'elle envisageait deux options: « se prostituer ou vendre de la drogue ». Elle a été arrêtée en 2003 et a été condamnée à huit ans de prison. Elle a affirmé: « lorsqu'ils m'ont condamnée, et c'est la même chose pour toutes les femmes, ils ne condamnent pas seulement la personne qui a commis le crime, mais ils condamnent aussi leur famille, ils condamnent aussi leurs enfants. [...] [Les autorités] ne réalisent pas qu'elles ne se débarrassent pas du crime, mais qu'au contraire, elles l'encouragent parce que lorsqu'ils [les enfants] sont laissés seuls... Qu'est-ce qu'ils peuvent faire ? Voler... ma fille se prostituera, mon fils deviendra toxicomane, achètera de la drogue et la revendra. »

Sources: *Transnational Institute, Drug Laws and Prison in Ecuador. <http://www.druglawreform.info/en/publications/the-human-face/item/384-drug-laws-and-prison-in-ecuador>*

Les problèmes liés aux coûts élevés de la détention ne sont qu'un aspect de la manière dont l'emprisonnement contribue à l'appauvrissement des communautés. L'emprisonnement d'une proportion importante de la population pèse lourdement sur les budgets de l'État. Dans les pays en voie de développement, où les budgets répondent rarement aux besoins de tous les citoyens, la charge supplémentaire d'une population carcérale importante réduit davantage les fonds disponibles pour la santé, les services sociaux, le logement et l'éducation. Ainsi, le coût de l'emprisonnement inclut non seulement les fonds réels consacrés à la prise en charge de chaque détenu; lesquels sont généralement beaucoup plus élevés que ceux dépensés pour une personne condamnée à des sanctions non privatives de liberté; mais ce coût comprend également les dépenses collatérales qui pèsent sur la qualité des soins de santé et

des services sociaux et économiques. Ces coûts ne sont pas toujours faciles à déterminer, mais ils restent considérables et persistent à long terme.

Les chiffres dans l'encadré ci-dessous montrent que le coût comparatif de l'emprisonnement va bien au-delà de ce que la plupart des citoyens des pays visés seraient disposés à accepter. Ces données comparatives ne sont toutefois pas toujours facilement disponibles. Elles démontrent l'absence de liens et de réflexion communs entre les différents secteurs gouvernementaux. Par exemple, alors que des recherches convaincantes montrent que l'amélioration du niveau de l'éducation peut réduire la délinquance (voir chapitre G), les dépenses relatives à l'éducation sont réduites en faveur de l'emprisonnement.

### Les coûts de la détention

- Un rapport publié en janvier 2010 a souligné que la Californie (États-Unis) avait dépensé plus de 48 000 de US\$ par an pour incarcérer une personne, ce qui équivaut à quatre fois les frais de scolarité de l'Université de Californie à Los Angeles (UCLA) pour un résident en Californie. En 1980, la Californie a dépensé la plus grande part du budget de l'État pour l'enseignement supérieur plutôt que pour les prisons, mais cette tendance s'est inversée en 2010, avec une plus grande part du budget de l'État allouée aux prisons plutôt qu'à l'enseignement supérieur<sup>a</sup>.
- Entre 1987 et 1995, les dépenses des services correctionnels aux États-Unis ont augmenté de 30 %, tandis que les dépenses pour l'éducation élémentaire et secondaire ont diminué de 1,2 % et pour l'enseignement supérieur de 18,2 %<sup>b</sup>.
- Le budget total du Département sud-africain des Services correctionnels pour l'exercice 2005-2006 s'élevait à 9,2 milliards de rands et a été estimé à 10 milliards de rands par an les années suivantes. Il été estimé que 10 milliards de rands supplémentaires permettraient au Trésor sud-africain de doubler ses dépenses pour le développement social et le logement<sup>c</sup>.
- Au Royaume-Uni, le coût annuel de la détention d'une personne s'élevait à 37 500 livres en 2008. Les recherches effectuées par le *Centre for Crime and Justice Studies* au Royaume-Uni ont conclu que, compte tenu de l'impact sur les familles et la société dans son ensemble, l'estimation du coût annuel de l'emprisonnement d'un individu a augmenté d'environ un tiers, pour atteindre près de 50 000 livres; ce niveau élevé de dépenses générerait des coûts qui pourraient être dépensés dans d'autres domaines d'intérêt général<sup>d</sup>.
- Les dépenses de 2005 des États européens pour la détention préventive dépassaient légèrement les coûts combinés du Programme alimentaire mondial pour nourrir 90 millions de personnes pendant un an, les déboursements de 2002 à 2006 du Fonds mondial, le budget biennuel 2006-2007 de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le budget de 2006 de l'ONU<sup>e</sup>.
- Dans une étude sur les coûts de la détention préventive au Mexique, le coût total de cette détention a été comparé à d'autres dépenses du gouvernement (programmes sociaux et sécurité) pour illustrer le manque de coordination entre les politiques publiques. Le montant total dépensé pour la détention préventive dépassait d'un demi-milliard de pesos le budget fédéral de 2006 alloué à la sécurité publique, et d'un peu plus d'un quart le budget du programme d'assistance sociale du Mexique, *Oportunidades*, qui couvre 27 millions de personnes<sup>f</sup>.

<sup>a</sup>Mass Incarceration Creates Costly Disaster Across America, Mon, 04/04/2011, Linn Washington Jr. (<http://www.thiscantbehappening.net/node/545>).

<sup>b</sup>Stern, V., *A Sin Against the Future: Imprisonment in the World*, 1998.

<sup>c</sup>Schoenteich, M., "The Scale and Consequences of Pretrial Detention around the World", dans *Justice Initiatives, Pretrial Detention*, Open Society Institute, 2008, p. 33.

<sup>d</sup>Bewley-Taylor, D., Hallam, C., Allen, R., *The Incarceration of Drug Offenders, An Overview*, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Mars 2009.

<sup>e</sup>Schoenteich, M., "The Scale and Consequences of Pretrial Detention around the World", dans *Justice Initiatives, Pretrial Detention*, Open Society Institute, 2008, p. 34.

<sup>f</sup>The Socioeconomic Impact of Pre-trial Detention, *Open Society Justice Initiative*, Open Society Foundations, UNDP 2011, p. 37.

### 3.2 Détention et santé publique

Les établissements pénitentiaires ont été reconnus comme étant des incubateurs de maladies puisque les effets préjudiciables de la détention sur la santé ne se limitent pas à l'enceinte de la prison. Les maladies se transmettent au public par le biais du personnel et des visiteurs. Par ailleurs, la majorité des détenus sont susceptibles, à l'issue de leur libération, de transmettre les maladies contractées en prison à d'autres membres du public.

Par exemple, les données d'une étude longitudinale sur la tuberculose provenant de 26 pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale a conclu que le taux de croissance des populations carcérales était le facteur qui permettait au mieux d'expliquer les écarts entre les taux d'infection à la tuberculose dans ces pays<sup>19</sup>. Le taux du sida est en effet six fois plus élevé dans les prisons d'État et les prisons fédérales américaine que dans le reste de la population américaine, et 20 à 26 % des personnes séropositives aux États-Unis sont des anciens détenus.<sup>20</sup>

Le recours excessif à la détention préventive pose un risque particulièrement élevé pour la propagation des maladies à la fois parmi les détenus mais également au sein de la société dans son ensemble, parce que les prévenus sont encore moins susceptibles que les détenus condamnés d'avoir accès aux soins adéquats ou d'être couverts par les programmes de santé en milieu carcéral. Pendant leur détention dans des établissements souvent insalubres et surpeuplés, les prévenus courent un risque élevé de contracter des maladies contagieuses comme l'hépatite C, la tuberculose et le VIH/sida, qu'ils porteront à leur tour dans les prisons ou au-delà<sup>21</sup>. Les prévenus passent suffisamment de temps en détention préventive pour attraper la tuberculose, mais pas assez pour s'assurer que la maladie est détectée et traitée<sup>22</sup>. La gestion de la tuberculose est particulièrement difficile dans les maisons d'arrêt en raison de la rotation des détenus et de leur placement dans d'autres institutions au sein du système de justice pénale.<sup>23</sup> Si l'on tient compte du fait qu'environ 10 millions de personnes sont, en moyenne, placées en détention préventive au cours d'une année<sup>24</sup> et que beaucoup d'entre eux sont libérés sans traitement médical et sans condamnation, les répercussions sur la santé publique sont clairement établies.

<sup>19</sup>OSI, Global Campaign for Pretrial Justice, Pretrial detention and public health: unintended consequences, deadly results, with reference to D. Stuckler, S. Basu, M. McKee, et L. King, "Mass incarceration can explain population increases in TB and multidrug-resistant TB in European and central Asian countries," *Proceedings of the National Academy of Sciences* 105(36): 13280-285 (<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/ptd-health-20111103.pdf>).

<sup>20</sup>Bewley-Taylor, D., Hallam, C., Allen, R., The Incarceration of Drug Offenders, An Overview, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, March 2009, p. 14.

<sup>21</sup>OSI, Global Campaign for Pretrial Justice, Pretrial detention and public health: unintended consequences, deadly results, op. cit.

<sup>22</sup>Ibid.

<sup>23</sup>Ibid.

<sup>24</sup>Schoenteich, M., "The Scale and Consequences of Pretrial Detention around the World", dans *Justice Initiatives*, Pretrial Detention, Open Society Institute, Spring 2008, p. 11-43, p. 11.

**POINTS CLEFS**

- La taille de la population carcérale dans le monde croît à un rythme alarmant et pèse sur les dépenses publiques, compromettant ainsi la cohésion sociale.
- Parallèlement à la croissance de la population carcérale, le nombre de détenus vulnérables augmente également dans de nombreux pays. Ces groupes comprennent les femmes, les personnes nécessitant des soins de santé mentale, les toxicomanes, les ressortissants étrangers, les minorités raciales et ethniques, les personnes âgées, les détenus souffrant de handicaps et les enfants. Leurs besoins spéciaux ne peuvent être satisfaits dans des prisons surpeuplées, où leur situation se détériore dans un environnement enfermé et périlleux.
- Le manque d'espace n'est qu'une des nombreuses conséquences de la surpopulation carcérale. Celle-ci a également des répercussions sur la qualité de la nutrition, l'hygiène, les activités et les programmes destinés aux détenus, ainsi que sur les services de santé et les soins aux groupes vulnérables. La surpopulation affecte le bien-être physique et mental de tous les détenus, génère la violence et les tensions, exacerbe les problèmes de santé physique et mentale et pose des défis de gestion immenses.
- L'impact de la surpopulation ne se limite pas aux enceintes des prisons. Les taux élevés de détention ont un impact néfaste sur l'économie, la santé publique et la cohésion sociale.
- Lorsqu'on considère le coût de l'emprisonnement, il convient de tenir compte non seulement des dépenses réelles consacrées à la prise en charge de chaque détenu, mais aussi des coûts collatéraux, tels que l'impact sur les services sociaux et économiques et les soins de santé. Ces coûts ne sont pas toujours faciles à déterminer, mais ils restent considérables et persistent à long terme.



## CHAPITRE B. LES CAUSES DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE

### 1. Taux d'emprisonnement et tendances en matière de criminalité

La tendance globale laisse présager que l'augmentation des taux d'emprisonnement et de surpopulation carcérale est une conséquence directe de l'augmentation de la criminalité dans le monde. Cependant, tel n'est pas toujours le cas. Des études ont montré en effet que les taux d'emprisonnement et les taux de criminalité peuvent évoluer indépendamment l'un de l'autre et que, si la montée de la criminalité peut avoir une incidence sur les taux d'emprisonnement, elle n'en constitue pas pour autant le déclencheur principal. L'augmentation de la criminalité peut résulter du fait que des actes qui n'étaient pas incriminés sont devenus des infractions punissables. Certaines infractions pourraient également avoir été reclassées pour devenir plus graves et faire l'objet d'une peine d'emprisonnement minimale.

En se basant sur des données de l'enquête des Nations Unies sur les crimes recensés dans 44 pays, ainsi que sur les statistiques relatives à la santé, aux homicides commis dans 192 pays, à la victimisation liée à la violence dans le monde (68 pays) et aux données sur 10 crimes dans l'UE (29 pays), ainsi que sur des statistiques sur l'impact de la criminalité sur l'emprisonnement, en utilisant les résultats statistiques d'enquêtes des Nations Unies et du *Recueil européen des statistiques sur le nombre de condamnations*, une étude approfondie récente a conclu que ni la criminalité enregistrée ni la victimisation ne sont systématiquement reflétées dans les niveaux d'incarcération<sup>25</sup>. Cette étude a également démontré que l'emprisonnement, d'une part, et la criminalité, d'autre part, évoluaient différemment sans suivre un schéma constant<sup>26</sup>.

L'étude a montré également qu'en Finlande par exemple, le nombre total des crimes signalés a augmenté entre 1980 et 2005, alors que l'emprisonnement a chuté. En Angleterre et au Pays de Galles, les tendances en matière de criminalité et d'emprisonnement ont augmenté (mais pas simultanément) pendant les mêmes années. Aux États-Unis, les tendances en matière de criminalité sont restées stables pour diminuer ensuite, alors que l'incarcération a augmenté pendant la même période<sup>27</sup>. En 1975, les États-Unis ont placé en détention 21 personnes pour 10 000 crimes répertoriés; trente ans plus tard ils ont emprisonné 125 personnes pour 10 000 crimes répertoriés. Cela signifie que le taux d'incarcération dans le pays a été multiplié par six<sup>28</sup>. La tendance en matière de criminalité au Canada est similaire à celle des États-Unis, mais l'emprisonnement évolue quant à lui de manière totalement différente<sup>29</sup>. En Australie, le taux d'emprisonnement a augmenté tandis que le taux de criminalité a diminué<sup>30</sup>. Le taux de criminalité est faible à Singapour et au Japon selon les statistiques officielles. Cependant, le taux d'emprisonnement est élevé à Singapour alors

<sup>25</sup>Tapio Lappi-Seppälä, Causes of Prison Overcrowding, communication présentée à l'Atelier sur les stratégies et les meilleures pratiques visant à prévenir la surpopulation carcérale, douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale (Salvador, Brésil, 12-19 avril 2010).

<sup>26</sup>Ibid.

<sup>27</sup>Ibid.

<sup>28</sup>Loïc Wacquant, The Punitive Regulation of Poverty in the Neoliberal Age.

<sup>29</sup>Lappi-Seppälä, T., Causes of Prison Overcrowding, op. cit.

<sup>30</sup>Roberts, J., Stalans, L. J., Indermaur, D. and Hough, M. (2002) *Penal Populism and Public Opinion: Lessons from Five Countries*, Oxford University Press.

qu'il est faible au Japon<sup>31</sup>. D'autres études similaires indiquent également que les tendances générales en matière de criminalité n'expliquent pas le recours généralisé à l'emprisonnement.

Ces différences s'expliquent par le fait que les systèmes réagissent différemment aux tendances en matière de criminalité. Certains ont en effet modifié leurs politiques pénales pour s'adapter aux nouvelles réalités, alors que d'autres sont restés figés et moins favorables aux changements<sup>32</sup>. Une autre explication est que les niveaux d'emprisonnement dépendent d'autres facteurs liés aux structures sociales, économiques et politiques, ainsi qu'à l'histoire particulière et aux spécificités locales de chaque pays<sup>33</sup>.

Ainsi, la réponse à la question de savoir pourquoi une proportion croissante de personnes est privée de liberté dans le monde est complexe. Les raisons sont multiples et varient d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre. Ceux qui souhaitent s'engager dans un processus qui permettrait de réduire la surpopulation dans le système carcéral de leur pays doivent commencer par une analyse approfondie des causes précises de la surpopulation dans leur propre juridiction, y compris une évaluation de l'ensemble du système de justice pénale, afin d'élaborer des politiques et des programmes pertinents et efficaces.

Il est évident qu'en s'interrogeant sur l'augmentation de la taille de la population carcérale, il est nécessaire de prendre en compte la croissance démographique naturelle d'un pays. Toutefois, la hausse des taux d'incarcération, plutôt que la simple augmentation du nombre de détenus dans les prisons, indique qu'outre la croissance démographique, il existe, dans la plupart des pays, de nombreux autres facteurs qu'il conviendrait de prendre en compte pour expliquer le phénomène de la surpopulation.

## 2. Causes sous-jacentes: les facteurs socioéconomiques et politiques

La majorité des détenus dans le monde provient de milieux socioéconomiques défavorisés. La plupart d'entre eux vivent dans la pauvreté, sont illettrés, ont reçu une éducation limitée et sont sans emploi ou sans logement. Les ruptures de liens familiaux, l'abus d'alcool ou la surconsommation de drogues sont parmi les conséquences destructrices de la marginalisation socioéconomique dont souffrent les détenus. Ces circonstances et dépendances peuvent donner lieu à une confrontation avec le système de justice pénale si des mécanismes de soutien adéquats ne sont pas mis en place. Ces mécanismes consistent en une aide sociale, un soutien au logement et à l'emploi ainsi que des traitements des problèmes de la toxicomanie et des affections mentales dans le but de surmonter les défis et subvenir aux besoins quotidiens.

Les recherches indiquent que l'inégalité dans la distribution des revenus, telle que mesurée par le coefficient de Gini,<sup>34</sup> a un impact significatif sur l'augmentation du

<sup>31</sup>Neil Morgan, "Overcrowding: Causes, Consequences and Reduction Strategies", dans *Resource Material Series* 80, UNAFEI, mars 2010.

<sup>32</sup>Tapio Lappi-Seppälä, *Causes of Prison Overcrowding*, op. cit.

<sup>33</sup>Ibid.

<sup>34</sup>Le coefficient de Gini est une mesure de l'inégalité d'une distribution, une valeur de 0 exprimant l'égalité totale et une valeur de 1 l'inégalité maximale. Elle a été appliquée dans l'étude des inégalités dans des disciplines aussi diverses que la sociologie, l'économie, les sciences de la santé, l'écologie, la chimie, l'ingénierie et l'agriculture. Elle est couramment utilisée comme mesure de l'inégalité des revenus et des richesses.

nombre de crimes commis à l'encontre des personnes et des biens<sup>35</sup>. Les recherches ont également démontré une corrélation entre l'inégalité des revenus et la taille de la population carcérale<sup>36</sup>. D'autres indicateurs mesurant la sécurité et la justice sociales vont également de pair avec le recours à l'incarcération. Des données comparatives provenant principalement des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) indiquent que l'augmentation des investissements dans la protection sociale est associée à des taux d'emprisonnement plus faibles<sup>37</sup>. Il est évident que les causes profondes de nombreuses infractions peuvent se trouver dans les inégalités économiques et sociales et dans le statut socioéconomique de leurs auteurs.

Certains experts ont également souligné les fortes corrélations entre les taux d'emprisonnement et les différents modèles économiques. Ils ont fait valoir que l'augmentation générale de la taille de la population carcérale était liée à la montée du néolibéralisme dans certaines sociétés occidentales et que le système pénal était de plus en plus utilisé comme un instrument pour gérer l'insécurité sociale et contenir les troubles sociaux créés par les politiques néolibérales et la dérèglementation économique<sup>38</sup>. Ils ont également affirmé que les prisons de l'époque néolibérale étaient utilisées pour enfermer et contrôler les pauvres et les « éléments perturbateurs » de la société<sup>39</sup>. Certains font valoir que les économies de marché conservatrices et corporatistes ont tendance à afficher des niveaux d'emprisonnement moyens, tandis que les économies de marché sociales démocrates enregistrent les niveaux d'emprisonnement les plus bas<sup>40</sup>.

### 3. Obstacles et retards dans l'accès à la justice

Certains instruments internationaux établissent des principes et des règles minimales pour l'administration de la justice, et donnent des orientations précises aux États pour assurer l'égalité d'accès à la justice aux individus qui passent par l'appareil de justice pénale<sup>41</sup>. Toutefois, dans de nombreux pays, les garanties minimales énoncées

<sup>35</sup>Carranza, E., Penal Reform and Prison Overcrowding in Latin America and the Caribbean: What to do, what not to do – The Good Examples of Costa Rica and the Dominican Republic, communication présentée à l'Atelier sur les stratégies et les meilleures pratiques visant à prévenir la surpopulation carcérale, douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale (Salvador, Brésil, 12-19 avril 2010).

<sup>36</sup>Tapio Lappi-Seppälä, What social, political and cultural factors characterize countries with a lower use of imprisonment? Background draft 26.4.2009 (inédit), cité dans le CIEP "A Review of international trends and explanations in use of prison, and prison populations", p. 8-9; O'Donovan, M. and Redpath, J., The Impact of Minimum Sentencing in South Africa, Report 2, Open Society Foundation, 2006, p. 30.

<sup>37</sup>Lappi-Seppälä, T., Causes of Prison Overcrowding, communication présentée à l'Atelier sur les stratégies et les meilleures pratiques visant à prévenir la surpopulation carcérale, douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale (Salvador, Brésil, 12-19 avril 2010).

<sup>38</sup>Voir, par exemple, Loic Wacquant, "The Penalisation of Poverty and the Rise of Neo-Liberalism", *European Journal on Criminal Policy and Research* 9; 401-412, 2001 et David Garland, *The Culture of Control, Crime and Social Order in Contemporary Society*, 2001.

<sup>39</sup>Loic Wacquant, *The Punitive Regulation of Poverty in the Neoliberal Age*, 2 août 2011.

<sup>40</sup>CIEP "A Review of international trends and explanations in use of prison, and prison populations", p. 8, avec référence à Sutton, J.R. (2004) "The Political Economy of Imprisonment in Affluent Western Democracies 1960-1990" dans *American Sociological Review*, vol. 69, partie 2, p. 170-189. Washington: American Sociological Association.

<sup>41</sup>Tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui consacre les principes de l'égalité devant la loi et de la présomption d'innocence et inclut des garanties de protection contre les arrestations et les détentions arbitraires et le droit à un procès public et équitable par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi; les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, qui demandent de garantir l'indépendance de la magistrature par le droit national et d'interdire l'ingérence inappropriée et injustifiée dans le processus judiciaire; les Principes de base relatifs au rôle des procureurs qui identifient la responsabilité des procureurs de protéger la dignité humaine et de défendre les droits de l'homme et de garantir une procédure régulière; l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement (Ensemble de principes) et les Principes de base relatifs au rôle du barreau, entre autres, qui garantissent aux détenus le droit d'avoir accès, sans retard, à un avocat au moment de leur arrestation.

dans les règles et les traités internationaux ne sont pas assurées, ce qui peut donner lieu à des arrestations arbitraires, des détentions préventives prolongées et des procès inéquitables qui aboutissent à l'incarcération de personnes innocentes ou à l'imposition de peines trop sévères. Les groupes marginalisés socialement et économiquement, les populations rurales dans les pays en voie de développement et certains groupes qui subissent des formes de discrimination dans tous les domaines de la vie, tels que les groupes minoritaires et les femmes, sont les plus touchés.

Les problèmes liés à l'accès à la justice sont généralement plus prononcés et omniprésents dans les États en crise ou en post-conflit. Il arrive que le système de justice pénale se soit écroulé ou que sa qualité soit fortement réduite en raison de la destruction des infrastructures et de la fuite du personnel de justice pénale qualifié. La police et les autres institutions judiciaires peuvent elles-mêmes constituer une source d'insécurité publique, d'intimidation ou de violence, ou susciter la méfiance en raison des violations perpétrées par les régimes précédents. La corruption est susceptible d'être généralisée, les garanties judiciaires et procédurales ne sont pas respectées et les actions de maintien de l'ordre ne sont pas coordonnées. Dans les situations de conflit armé, ces défis sont souvent plus graves et les ressources font généralement défaut.

Pour assurer l'équité et l'égalité devant la loi, il est essentiel d'améliorer l'accès à la justice et de renforcer la coopération et la confiance des individus dans le système judiciaire. La confiance dans les institutions judiciaires a été identifiée comme un facteur pouvant réduire la criminalité et l'emprisonnement, puisqu'un système qui est perçu comme légitime « peut s'en tirer avec des sanctions moins sévères, alors qu'un système en crise peut vouloir maintenir sa crédibilité en alourdissant les peines. Un système juridique dont les normes et procédures sont perçues comme équitables et légitimes est plus susceptible d'être respecté par la société qui le considère digne d'intérêt. »<sup>42</sup>

L'amélioration de l'accès des personnes pauvres et vulnérables à la justice constitue également un élément essentiel permettant de s'assurer que, lorsque les services de police et le système judiciaire fonctionnent correctement, les prisons ne sont pas remplies d'individus qui n'y ont pas leur place, que ce soit en raison d'une détention préventive prolongée ou à la suite de condamnations à des peines injustes.

Les retards et les obstacles rencontrés dans l'accès à la justice sont des causes transversales des niveaux élevés d'emprisonnement et sont liés aux questions examinées ci-dessous – en particulier dans le chapitre D de la partie II, qui met l'accent sur l'accès à un avocat et aux mécanismes d'aide juridique, ce qui peut avoir un impact direct et tangible sur les niveaux de surpopulation carcérale, et le chapitre E qui met l'accent sur la réduction du recours à la détention préventive.

#### 4. Détention préventive excessive

Malgré les dispositions du droit international qui restreignent l'usage de la détention préventive à des circonstances réglementées bien précises (voir partie II, chapitre E), le recours excessif à la détention préventive prolongée est endémique dans de nombreux pays. En 2008, 2 250 000 personnes faisaient l'objet de différentes formes de

<sup>42</sup>Tapio Lappi-Seppälä, *Causes of Prison Overcrowding*, op. cit., p. 13.

détention préventive dans le monde. 250 000 individus supplémentaires étaient aussi détenus dans des pays pour lesquels les statistiques n'étaient pas disponibles<sup>43</sup>. En moyenne, au moins 10 millions de personnes sont placées chaque année en détention préventive<sup>44</sup>. La proportion élevée des prévenus est un problème sérieux en Afrique, en Amérique latine et en Asie du Sud, où celle-ci atteint parfois 70 à 90 %.

La détention préventive peut avoir un effet dévastateur sur la capacité des prévenus à préparer leur procès. Les conditions de détention inhumaines les obligent à se focaliser sur leur survie pendant la période de détention, à défaut de se consacrer à la préparation de leur défense, ou à la négociation de leur peine en cas de plaidoyer de culpabilité<sup>45</sup>. L'accès à un avocat et aux informations relatives au procès est souvent limité si l'accusé se trouve en détention<sup>46</sup>. Comme l'a noté le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire, les personnes placées en détention préventive sont moins susceptibles d'être acquittées que les accusés qui restent en liberté avant leur procès<sup>47</sup>. Plusieurs autres recherches confirment ces conclusions<sup>48</sup>.

Le recours excessif à la détention préventive est l'un des principaux facteurs qui contribuent à la surpopulation carcérale dans de nombreux pays. Ce recours représente également l'un des défis les plus complexes à résoudre, en raison du nombre d'institutions de justice pénale impliquées, du besoin pressant d'assistance juridique qui fait défaut à ce stade particulier de la procédure pénale, ou des problèmes généralisés de corruption rencontrés lors du placement de l'individu dans l'institution pénitentiaire.

Les principales raisons des taux élevés de détention préventive ont été identifiées comme suit:

#### 4.1 Retards dans le processus de justice pénale

Les retards dans la procédure judiciaire avant la condamnation ont un impact significatif sur la taille de la population carcérale dans de nombreux pays. Alors que dans certains pays les périodes passées en détention préventive sont courtes, ces périodes peuvent atteindre des mois, voire des années dans d'autres juridictions. Dans les affaires où la peine capitale risque d'être prononcée, les prévenus peuvent passer jusqu'à dix ans ou plus en attente de jugement.

<sup>43</sup>Walmsley, R., World Pre-trial/Remand Imprisonment List, 2008, International Centre for Prison Studies.

<sup>44</sup>Schoenteich, M., "The Scale and Consequences of Pretrial Detention around the World", op. cit., p. 11.

<sup>45</sup>Detained without trial: Fair Trials International's response to the European Commission's Green Paper on detention, Fair Trials International, octobre 2011, p. 10.

<sup>46</sup>Ibid., p. 10.

<sup>47</sup>Groupe de travail sur la détention arbitraire, Rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire, Commission des droits de l'homme de l'ONU, E/CN.4/2006/7, 2006), par. 66.

<sup>48</sup>Voir Schoenteich, M., "The Scale and Consequences of Pretrial Detention around the World", op. cit., p. 27; avec référence à John Clark, D. Alan Henry, The Pretrial Release Decision Making Process: Goals, Current Practices, and Challenges, novembre 1996, avec références à Anne Rankin, « The Effect of Pretrial Detention, » *New York University Law Review*, volume 39, 1964; Patricia Wald, « The Right to Bail Revisited: A Decade of Promise Without Fulfillment, » dans Stuart S. Nagel, ed., *The Rights of the Accused* (Beverly Hills, California: Sage Publications, 1972); William M. Landes, « Legality and Reality: Some Evidence on Criminal Procedure, » *Journal of Legal Studies*, volume 3, 1974; Hans Zeisel, « Bail Revisited, » *American Bar Foundation Research Journal*, 1979; Stevens, H., Clarke and Susan T. Kurtz, « The Importance of Interim Decisions to Felony Trial Court Dispositions, » *Journal of Criminal Law and Criminology*, volume 74, 1983; et Michael R. Gottfredson et Don M. Gottfredson, *Decision Making in Criminal Justice: Toward a Rational Exercise of Discretion* (New York, New York: Plenum Press, 1988).

Ces longs délais pourraient résulter d'une association de plusieurs facteurs qui se renforcent mutuellement. Ces facteurs comprennent:

- Les retards dans l'enquête menée par la police ou le parquet, qui peuvent résulter d'un manque de formation et de ressources et d'un nombre élevé d'arrestations;
- Le manque de coopération entre les organismes de justice pénale, tels que la police et le parquet, peut être plus important lorsqu'il existe différents niveaux d'administration et de législation, tels que le niveau fédéral et le niveau des États, en particulier lorsque la coopération et les échanges d'informations entre ces niveaux sont insuffisants. Dans de telles situations, il arrive que les dossiers des prévenus se perdent dans le système;
- La lourdeur des procédures de justice pénale et la bureaucratie dans l'administration des tribunaux, résultant souvent d'une réglementation dépassée, à laquelle s'ajoutent les pratiques de corruption;
- Le report fréquent des jugements pour des raisons telles que l'encombrement des tribunaux, la pénurie des juges, l'absence de témoins, le manque de moyens et de sécurité pour assurer le transport des prévenus aux tribunaux (en particulier dans les pays en crise), le manque de systèmes de classement et de suivi convenables dans les prisons pour assurer la présence des prévenus au tribunal aux dates fixées par les autorités judiciaires. Dans les situations de conflit et de post-conflit, il arrive que les dossiers des détenus et les archives soient inaccessibles ou détruits;
- Le prolongement fréquent et systématique des périodes de détention préventive, parfois en violation de la législation nationale;
- En période de crise, le gouvernement peut se fixer des priorités plus pressantes, au détriment du nombre croissant de dossiers judiciaires, surtout lorsque les ressources humaines font défaut.

#### 4.2 *Recours excessif à la détention préventive*

Les raisons nombreuses mais non exhaustives du recours excessif à la détention préventive peuvent se résumer comme suit:

- *Les arrestations arbitraires:* souvent, la police procède d'abord aux arrestations et mène ensuite les enquêtes, ce qui maintient les accusés en détention pendant longtemps. La police peut être amenée à prendre de telles mesures pour « traiter » les affaires en suspens et respecter les quotas d'arrestation fixés pour certaines infractions (par exemple les infractions en matière de drogue). L'obligation d'atteindre un nombre fixe d'arrestations peut conduire à arrêter des personnes innocentes.
- *Un accès limité à l'assistance juridique:* l'impossibilité d'accéder à l'assistance juridique peut être due à l'absence d'une législation qui garantit aux accusés le droit de disposer d'un avocat ou à l'inexistence d'un système fonctionnel et efficace, ou encore à la pénurie d'avocats dans de nombreux pays.

- *Un système corrompu*: dans le système de justice pénale où la corruption est omniprésente, il est probable que les accusés soient libérés en attendant leur jugement, quand ils ont des ressources suffisantes pour soudoyer la police, le procureur ou l'officier de justice traitant leur demande de mise en liberté provisoire<sup>49</sup>.
- *La législation*:
  - La législation peut prévoir la détention préventive obligatoire pour certaines catégories d'infractions, contrairement aux normes internationales qui exigent que le recours à la détention préventive ne puisse se faire que dans des circonstances exceptionnelles et très étroitement définies;
  - La législation peut prévoir peu ou pas d'alternatives à la détention préventive;
  - Lorsqu'une mesure alternative à la détention préventive est prévue par la loi, elle se limite généralement à la caution monétaire, qui impose au défendeur de déposer une somme d'argent (ou toute autre forme de garantie matérielle, comme un terrain ou une maison) comme garantie de sa libération. Dans ce cas, les personnes pauvres éprouvent les plus grandes difficultés à remplir ces conditions. Au Malawi, par exemple, les principales raisons de l'engorgement du système pénitentiaire sont liées au fait que « les détenus ne peuvent payer la caution ou fournir une autre forme de garantie »<sup>50</sup>. En Afrique du Sud, où environ 40% des détenus sont en détention préventive en raison de leur incapacité à payer une caution d'environ 7 dollars américains, la privation de liberté ne résulte pas d'un facteur inhérent à la justice pénale, mais plutôt de la pauvreté<sup>51</sup>.
- *L'opinion publique*: dans de nombreux pays, le public ne comprend pas ce que signifie la liberté sous caution et il a l'impression que les autorités judiciaires sont trop indulgentes si un accusé est libéré dans l'attente de son procès. Les juges ont peur d'être accusés de faiblesse et sont réticents à prendre le risque qu'un suspect récidive ou prenne la fuite s'il est relâché avant l'ouverture du procès. Parfois, les juges craignent aussi que la libération d'un accusé sous caution ne soit attribuée à un pot-de-vin et préfèrent ainsi choisir l'option la plus prudente, à savoir le placement en détention.

Les mesures visant à réduire la détention préventive sont présentées au chapitre E de la partie II relatif à la réduction de la détention préventive.

## 5. Politiques de justice pénale répressives

La population carcérale augmente invariablement et de façon significative lorsque la pauvreté et le manque d'aide sociale en faveur des personnes défavorisées sont associés à une rhétorique qui durcit le ton en matière de criminalité ainsi qu'à des politiques qui prônent une répression et des sanctions plus strictes. L'accroissement de la population, décrit parfois comme une sorte d'entreposage, comprend généralement une surreprésentation des personnes pauvres et marginalisées inculpées

<sup>49</sup>Schoenteich, M., op. cit., p. 30.

<sup>50</sup>Ibid., p. 29.

<sup>51</sup>Penal Reform International, Newsletter 55, p. 5.

d'infractions mineures n'impliquant aucune violence. Bien que sans rapport avec les taux de criminalité, cette situation est alimentée par les médias qui encouragent la prise de mesures drastiques pour lutter contre la criminalité, malgré l'absence de preuves attestant que les taux d'incarcération et les taux de criminalité sont liés.

En effet, les politiques punitives de justice pénale ont une incidence sur la hausse du nombre de détenus dans les prisons et sur la surpopulation carcérale dans de nombreux pays. Les tribunaux de ces pays sont plus enclins à incarcérer les délinquants et à les condamner à des peines de prison plus sévères qu'il y a dix ans<sup>52</sup>. Dans plusieurs juridictions, les délinquants non violents ayant commis des infractions mineures sont susceptibles d'être emprisonnés plutôt que de se voir imposer une caution, une amende, une peine avec sursis ou une mesure de justice réparatrice. Les mesures non privatives de liberté en milieu ouvert sont souvent préférées à la privation de liberté<sup>53</sup>.

### 5.1 *Lois relatives aux peines minimales obligatoires*

Les lois relatives aux peines minimales obligatoires, devenues populaires avec le durcissement des politiques de justice pénale, sont appliquées pour une série d'infractions dans plusieurs pays. Ces lois ne laissent aux juges qu'une très faible marge de manœuvre et les empêchent de prendre en compte les circonstances de l'infraction ou la vulnérabilité du délinquant lors de la fixation de la peine, ce qui entraîne souvent la condamnation des délinquants à des peines de prison longues et disproportionnées. Les « lois des trois peines » exigent en particulier que les juges prononcent une peine de prison prescrite par la loi lorsqu'une personne commet une infraction pour la troisième fois, ce qui constitue une violation flagrante du principe de proportionnalité<sup>54</sup>.

Les peines minimales obligatoires et les « lois des trois peines » ont eu un effet dramatique sur l'augmentation du nombre de détenus dans certains pays où elles ont empêché de réduire la taille de la population carcérale<sup>55</sup>. L'Afrique du Sud et les

<sup>52</sup>Ibid, p. 5.

<sup>53</sup>Penal Reform International, Newsletter 55, p. 5.

<sup>54</sup>Les « lois des trois peines » aux États-Unis exigent qu'une lourde peine soit prononcée pour les personnes reconnues coupables d'un troisième « crime ». La peine d'emprisonnement minimale requise par ces lois se situe habituellement entre 25 ans et la prison à vie. Alors qu'elles étaient destinées à être utilisées contre les délinquants qui avaient commis des infractions graves, les statistiques aux États-Unis ont démontré que les troisièmes infractions de plusieurs défendeurs étaient liées à la possession de drogue ou à un vol. (Voir Dictionnaire juridique gratuit en ligne (<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Three+Strikes+Laws>)).

<sup>55</sup>Par exemple, aux États-Unis, la combinaison des lois sur les drogues dures, sur les peines obligatoires et sur « les trois peines » a eu un impact sans précédent sur le taux d'incarcération. Alors que jusqu'aux années 1970, le taux d'incarcération avait été relativement stable avec une moyenne d'environ 100 pour 100 000 habitants, les années suivantes ont vu une forte hausse constante, atteignant 743 pour 100 000 aujourd'hui. Entre 1973 et 2009, la population carcérale du pays a augmenté de 705 %, ce qui a eu pour résultat de mettre plus d'un adulte sur 100 derrière les barreaux. (Voir The Pew Center on the States, *State of Recidivism, Revolving Door of America's Prisons*, avril 2011). Des experts ont noté que l'impact des nouvelles politiques en matière de peines, sur la taille de la population carcérale, a largement dépassé tout changement dans le taux de la criminalité comme facteur contributif. (Mauer, M., "The causes and consequences of prison growth in the United States", dans Garland, D. (ed.) *Mass Imprisonment, Social Causes and Consequences*, 2001). En Afrique du Sud, la peine minimale a été introduite dans le droit en 1997. Plusieurs commentateurs, y compris le juge inspecteur des prisons, attribuent la surpopulation des prisons qui s'aggrave à l'impact des peines minimales obligatoires. Voir (Sloth-Nielsen, J. and Ehlers, L., "A Pyrrhic Victory? Mandatory and Minimum Sentences in South Africa", Institute of Security Studies, Occasional Paper 111, juillet 2005). L'existence de la durée minimale d'emprisonnement pour la plupart des crimes est une caractéristique très commune de la législation pénale d'Amérique latine. Par exemple, au Brésil, qui a un taux très élevé d'emprisonnement de 261 pour 100 000 habitants et un taux d'occupation carcérale de 165,7 %, 96 % des 1 688 crimes actuels, ont des peines minimales. (Prof. M. R. Machado, commentaires pour l'ONUDC/CICR, Réunion d'un groupe d'experts sur la surpopulation carcérale).



États-Unis sont parmi les exemples les plus fréquemment cités. En Afrique du Sud, alors que de nombreux experts ont attribué la forte croissance de la population carcérale et de la surpopulation à l'entrée en vigueur des lois sur les peines minimales obligatoires, l'impact réel de ces lois ne se fera sentir qu'au cours des années à venir en raison de l'allongement des peines et des périodes que les détenus doivent passer en détention avant d'être mis en liberté conditionnelle<sup>56</sup>. Ces recherches suggèrent que l'élargissement de la compétence des tribunaux de première instance a joué un rôle important dans la croissance rapide de la taille de la population carcérale depuis 1998, en raison des peines plus longues que ces juridictions, et surtout les tribunaux régionaux, prononcent sous la pression publique et politique<sup>57</sup>. Les données suggèrent également que l'impact à court terme des peines minimales obligatoires en Afrique du Sud a été d'augmenter sensiblement le temps qui s'écoule entre la commission de l'infraction et la condamnation. En conséquence, l'allongement des procès et le nombre de condamnations peu élevé ont eu pour effet d'augmenter l'arriéré des affaires dans les tribunaux<sup>58</sup>.

Les lois relatives aux peines minimales obligatoires sont souvent utilisées pour les infractions liées à la drogue. Celles-ci seront traitées dans la section 6.

## 5.2 Augmentation des peines de longue durée et des condamnations à perpétuité

### Condamnation à perpétuité

Les principaux types de condamnations à perpétuité sont les suivants:<sup>a</sup>

- La « perpétuité » ou la condamnation à une peine de longue durée pendant un certain nombre d'années, après quoi le détenu est libéré sans aucune autre restriction.
- La condamnation à « perpétuité » pendant un certain nombre d'années, après quoi la libération du détenu pourrait, à un moment donné, être envisagée.
- L'emprisonnement jusqu'à la mort (naturelle), sans possibilité de libération, et/ou avec une possibilité (théorique ou plausible) de grâce.

Peine de longue durée: il n'existe pas de définition internationale de la peine de longue durée. Toutefois, le Conseil de l'Europe fixe le seuil d'une peine de longue durée à cinq ans ou plus.<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Telle que définie par Penal Reform International, Alternative Sanctions to the Death Penalty Information Pack, avril 2011, p. 8 ([http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/06/PRI\\_Lifers\\_Info\\_Pack.pdf](http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/06/PRI_Lifers_Info_Pack.pdf)).

<sup>b</sup>Conseil de l'Europe, Rec. (2003) 23 du Comité du Conseil des ministres adjoints sur la gestion par les administrations pénitentiaires, des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée (Adoptées par le Comité des ministres, 9 octobre 2003 à la 855<sup>e</sup> Réunion des ministres adjoints).

Dans une logique de durcissement des régimes de sanctions dans de nombreux pays, les peines d'emprisonnement de longue durée et les condamnations à perpétuité ont augmenté, y compris les peines d'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de

<sup>56</sup>Giffard, C. et Muntingh, L., The Effect of Sentencing on the Size of the South African Prison Population, Rapport 3, Open Society Foundation for South Africa, 2006, p. v.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup>Voir O'Donovan, M. et Redpath, J., The Impact of Minimum Sentencing in South Africa, Open Society Foundation for South Africa, 2006 pour une analyse exhaustive.

libération conditionnelle. De plus, les peines d'emprisonnement à perpétuité, qui ne prévoient d'habitude aucune possibilité de libération conditionnelle, ont été introduites dans un certain nombre de pays après l'abolition de la peine de mort.

Aux États-Unis par exemple, alors que le nombre de personnes incarcérées avait augmenté principalement en raison des politiques de justice pénale plus sévères appliquées aux infractions liées à la drogue dans les années 1980 et au début des années 1990, la taille de la population carcérale avait, depuis lors, augmenté en raison des peines d'emprisonnement plus longues plutôt qu'à cause du nombre croissant des nouvelles condamnations<sup>59</sup>. En 2004, un délinquant sur onze dans les prisons fédérales ou les prisons d'État purgeait une peine à perpétuité<sup>60</sup>. En 2009, sur 2,3 millions détenus dans les prisons américaines, 140 610, dont 6 807 mineurs, purgeaient des peines à perpétuité<sup>61</sup>.

Le Comité du Conseil de l'Europe pour la prévention de la torture (CPT) a fait remarquer que: « dans de nombreux pays européens, le nombre de détenus condamnés à perpétuité ou à des peines de longue durée est en augmentation »<sup>62</sup>. Le CPT a également critiqué les restrictions spéciales injustifiées imposées à ces détenus, qui risquaient d'exacerber les effets néfastes inhérents à une longue peine d'emprisonnement<sup>63</sup>. En Angleterre et au Pays de Galles par exemple, la population carcérale purgeant des peines à perpétuité est passée de 3 192 en 1994 à 6 741 en 2008.<sup>64</sup> Dans son rapport sur les prisons et les conditions de détention en Afrique, le Rapporteur spécial a fait observer en 2004 qu'en Afrique du Sud, les condamnations à perpétuité sont passées de 500 en 1995 à 5 000 en 2004. Il a également fait remarquer que les peines d'emprisonnement qui ne donnaient que très peu d'espoir aux délinquants d'être libérés un jour compromettaient l'ensemble du processus de réadaptation et de réinsertion<sup>65</sup>. La proportion des délinquants purgeant des peines de plus de quinze ans (y compris des peines à perpétuité) a augmenté de 32 % entre 2004/2005 et 2010/2011<sup>66</sup>. L'augmentation des peines de longue durée en Afrique du Sud a été identifiée comme l'une des causes principales de la crise de surpopulation carcérale dans le pays<sup>67</sup>. En Ouganda, le nombre des condamnés à perpétuité est passé de 37 en 2008 à 329 en 2010<sup>68</sup>. Une tendance similaire a été observée dans les pays d'Asie du Sud<sup>69</sup>.

Dans la plupart des pays, seules les infractions les plus graves sont passibles d'une peine d'emprisonnement à perpétuité. Toutefois, la perpétuité est de plus en plus utilisée pour des infractions moins graves ou qui n'impliquent aucune violence.

<sup>59</sup>Marc Mauer et David Cole ([http://www.washingtonpost.com/opinions/five-myths-about-incarceration/2011/06/13/AGfIWvYH\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/five-myths-about-incarceration/2011/06/13/AGfIWvYH_story.html)), publié le 17 juin 2011.

<sup>60</sup>Penal Reform International, *Alternative Sanctions to the Death Penalty Information Pack*, avril 2011, op. cit., p. 12.

<sup>61</sup>Ibid., p. 12.

<sup>62</sup>CPT, Règles 2006, Extrait du 11<sup>e</sup> Rapport général [CPT/Inf (2001) 16], par. 33.

<sup>63</sup>CPT, Règles 2006, ibid.

<sup>64</sup>Penal Reform International, *Alternative Sanctions to the Death Penalty Information Pack*, avril 2011, p. 12.

<sup>65</sup>Rapport du Rapporteur spécial sur les prisons et les conditions de détention en Afrique, Mission en République Sud-Africaine, 14–30 juin 2004, p. 40.

<sup>66</sup>Informations provenant du Département des services correctionnels en Afrique du Sud, fourni par l'ONUDDC (juillet 2011).

<sup>67</sup>D. van Zyl Smit "Swimming against the Tide: Controlling the size of the prison population in the new South Africa" dans B. Dixon et E. van der Spuy (eds.), *Justice Gained? Crime and Crime Control in South Africa's Transition*, Juta, Cape Town, 2004, 227–258.

<sup>68</sup>Penal Reform International, *Alternative Sanctions to the Death Penalty Information Pack*, avril 2011, p. 12.

<sup>69</sup>Andrew Coyle, "Management of Long-Term and Life-Sentenced Prisoners Internationally in the context of a Human Rights Strategy" dans N. Browne et S. Kandelina (eds.), *Managing Effective Alternatives to Capital Punishment*, occasional paper series 3, London: Centre for Capital Punishment Studies.

Dans les pays où la peine de mort a été abolie et substituée par la réclusion à perpétuité, les tribunaux prononcent de plus en plus de peines à perpétuité dont le nombre serait supérieur à celui des peines capitales qui auraient autrement été imposées. Dans la législation de certains de ces pays, le nombre d'infractions passibles de la peine à perpétuité a augmenté par rapport au nombre d'infractions passibles de la peine de mort. En outre, le temps que les détenus condamnés à perpétuité passent en détention est également en hausse dans certaines juridictions<sup>70</sup>.

Une longue peine de prison à durée déterminée ou des peines d'emprisonnement multiples et consécutives pourraient être assimilées de fait à une condamnation à perpétuité, en fonction de l'âge et l'état de santé du détenu<sup>71</sup>. En Afrique du Sud, des peines multiples à durée déterminée peuvent être tout aussi, si ce n'est plus longues qu'une condamnation à perpétuité<sup>72</sup>. En Ouganda, la loi fixe la durée de la peine à perpétuité à 20 ans. Toutefois, après l'abolition de la peine de mort obligatoire dans ce pays, de multiples condamnations à perpétuité ont été prononcées et dans certains cas, des peines allant jusqu'à la mort naturelle ont été imposées<sup>73</sup>. Dans certains États des États-Unis, où la perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle n'est pas appliquée, le recours à des peines de perpétuité consécutives a permis d'atteindre le même effet<sup>74</sup>.

Les recommandations des Nations Unies relatives au recours aux condamnations à perpétuité et aux régimes des détenus condamnés à perpétuité<sup>75</sup> prévoient la mise en place d'une politique pénale où les condamnations à perpétuité ne doivent être prononcées que pour les infractions les plus graves et uniquement lorsqu'elles sont strictement nécessaires à la protection de la société. Une telle condamnation doit prévoir une possibilité de libération sous des conditions prévues par la loi. Il est fait également référence à ces recommandations dans le chapitre B de la partie II.

### 5.3 Changements dans l'éligibilité à la libération anticipée

Dans certaines juridictions, la partie de la peine qu'un détenu doit purger avant d'être éligible à une libération conditionnelle a été prolongée dans le cadre de politiques de justice pénale plus sévères. Dans d'autres pays, les détenus reconnus coupables de certaines infractions (considérées comme des infractions graves, souvent liées à la drogue) ou condamnés à des peines de prison plus longues ont le droit d'être libérés après avoir purgé une proportion plus importante de leur peine, comparés aux détenus qui ont écoupés de peines plus courtes. Ainsi, dans de nombreux pays, la proportion de la peine qui doit être purgée augmente à mesure que les peines s'allongent.

<sup>70</sup>Aux États-Unis, par exemple, la durée moyenne de la peine purgée en prison par les condamnés à perpétuité est passée de 21,2 ans à 29 ans entre 1991 et 1997; en Angleterre et au Pays de Galles, pour ceux à l'encontre desquels la condamnation à perpétuité obligatoire a été prononcée, la durée moyenne à purger est passée de 13 ans en 1999 à 17,5 ans en 2009. Voir Penal Reform International, *Alternative Sanctions to the Death Penalty Information Pack*, avril 2011, p. 12.

<sup>71</sup>Ibid. p. 10.

<sup>72</sup>Ibid. p. 10.

<sup>73</sup>Ibid. p. 10.

<sup>74</sup>Ibid. p. 10.

<sup>75</sup>Nations Unies (1996) *La peine de prison à perpétuité*, Rapport de la Direction de la justice pénale de l'Office des Nations Unies à Vienne, Publication Nations Unies Genève.

## 6. Politiques de contrôle des drogues

Dans de nombreux pays, les auteurs d'infractions liées à la drogue représentent une grande partie (ou la majorité) de la population carcérale. Alors que les Conventions des Nations Unies relatives au contrôle des drogues<sup>76</sup>, en particulier la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, visent clairement les infractions les plus graves, comme l'organisation, la gestion et le financement du trafic de drogues ainsi que le blanchiment du produit de leur vente, les personnes emprisonnées pour des infractions liées à la drogue semblent être les plus faciles à interpeller, en ce compris les consommateurs, les petits trafiquants de rue, les « mules »<sup>77</sup>, en plus des individus qui s'avèrent innocents par la suite<sup>78</sup>. Une telle situation est parfois exacerbée par l'adoption des quotas d'arrestation.

Le plus souvent, les lois sur les drogues prévoient peu ou pas d'alternatives à l'incarcération, même pour les infractions les moins graves. Dans certains cas, la détention préventive est obligatoire pour les infractions liées à la drogue, indépendamment du fait que celles-ci soient des infractions mineures ou de nature plus grave. Cette détention peut durer plusieurs années, sans que le statut du détenu ne soit réglé<sup>79</sup>. Les peines, souvent obligatoires, sont comparables à celles applicables à des infractions très graves et impliquant des violences, telles que le meurtre ou le viol, ou plus sévères.

Dans certaines régions, un pourcentage élevé de délinquants emprisonnés pour des infractions liées à la drogue se retrouvent en prison pour possession, achat ou culture de drogues à des fins de consommation personnelle<sup>80</sup>. Les recherches soulignent cependant que la sanction a un effet dissuasif très limité pour prévenir la consommation des drogues illégales, en particulier chez les toxicomanes<sup>81</sup>. En effet, les pays qui ont adopté un régime de sanctions plus sévère pour la possession et la consommation personnelle des drogues illégales ne semblent pas avoir découragé l'utilisation de ces substances, comparés aux pays où les sanctions sont moins sévères<sup>82</sup>. Il est de plus en plus évident qu'une approche axée sur la santé pourrait se révéler plus efficace pour réduire la consommation des drogues illicites et limiter le préjudice social qu'elles engendrent<sup>83</sup>.

Dans de nombreux pays, en dépit du fait que les consommateurs de drogues constituent une large proportion de la population carcérale, le système pénitentiaire manque de programmes de traitement et de réinsertion appropriés, y compris pour les troubles

<sup>76</sup>La Convention unique sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le Protocole de 1972; la Convention de 1971 sur les substances psychotropes, et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.

<sup>77</sup>Le terme « mules » renvoie à des personnes, d'habitude des femmes, qui acceptent de transporter de la drogue au sein d'un pays ou d'un pays à l'autre, en échange d'un peu d'argent.

<sup>78</sup>Voir, par exemple, *Systems Overload, Drug Laws and Prisons in Latin America*, Transnational Institute, Washington Office on Latin America, mars 2011.

<sup>79</sup>Voir, par exemple, *Systems Overload, Drug Laws and Prisons in Latin America*, Transnational Institute, Washington Office on Latin America, mars 2011.

<sup>80</sup>Ibid.

<sup>81</sup>Bewley-Taylor, *et al*, op. cit, p. 11-12.

<sup>82</sup>ONUDD, *De la coercition à la cohésion: Traiter la dépendance de la drogue par les soins de santé, et non les sanctions*, Document de synthèse, New York, 2010, p. 5.

<sup>83</sup>ONUDD, *De la coercition à la cohésion: Traiter la dépendance de la drogue par les soins de santé, et non les sanctions*, Document de synthèse, New York, 2010 ([https://www.unodc.org/docs/treatment/Coercion/Coersion\\_FRENCH.pdf](https://www.unodc.org/docs/treatment/Coercion/Coersion_FRENCH.pdf)), p. 2.

psychiatriques concomitants qui affectent une grande partie des détenus toxicomanes. Certaines données montrent qu'il existe un taux élevé de rechute, d'overdose et de récurrence chez les toxicomanes après leur sortie de prison, surtout lorsqu'ils n'ont pas accès à des services de soins et à des traitements adaptés de manière continue<sup>84</sup>.

Le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants a noté que les politiques contemporaines en matière de drogues ont détourné l'attention et les ressources nécessaires de la sphère de la santé publique<sup>85</sup>. Le Rapporteur spécial, dans le cadre de plusieurs visites de pays, a noté les défis que posent les politiques répressives en matière de drogues aux systèmes de justice pénale, relatifs au nombre croissant et aux besoins particuliers des détenus toxicomanes. Le Rapporteur spécial a également fait référence aux mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies qui ont exprimé leurs préoccupations face à la sévérité des sanctions relatives aux infractions liées aux stupéfiants<sup>86</sup>.

Les préjudices et les coûts associés à l'emprisonnement généralisé des délinquants toxicomanes encouragent la mise en place de politiques fondées sur des données factuelles pour optimiser l'utilisation des ressources, comme le suggèrent les Conventions des Nations Unies relatives au contrôle des drogues, en considérant la consommation des drogues comme un problème de santé publique et en limitant le recours à l'emprisonnement, dans le respect des principes des droits de l'homme.

Des exemples de bonnes pratiques en matière de nouvelles politiques fondées sur des données factuelles pour répondre à la délinquance liée à la drogue commencent à voir le jour. Celles-ci sont examinées dans la partie II, chapitre B, section 8.

## 7. Recours inapproprié à l'emprisonnement

Dans de nombreuses juridictions, les personnes vulnérables sont emprisonnées avec les détenus inculpés ou condamnés pour avoir commis des infractions pénales, et avec d'autres personnes dont l'incarcération n'est pas la réponse la plus appropriée aux infractions qu'ils ont commises. Ces pratiques ont certes un impact relativement limité sur les niveaux de surpopulation carcérale de par le monde, mais elles peuvent influencer de manière considérable les niveaux de surpopulation dans certaines juridictions et dans un certain nombre d'établissements pénitentiaires.

Par exemple, dans certains pays, des personnes atteintes de maladies mentales et n'ayant commis aucune infraction sont détenues en prison en raison de l'absence d'institutions de santé mentale spécialisées<sup>87</sup>. Dans d'autres, des personnes acquittées d'infractions pénales sur la base de leur déficience mentale au moment de la commission des faits continuent d'être en détention<sup>88</sup>. De tels cas sont susceptibles d'être rencontrés dans des pays où les structures adaptées et le personnel qualifié font défaut.

<sup>84</sup>Ibid., p. 3.

<sup>85</sup>Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Manfred Nowak, A/10/44, 14 janvier 2009, par. 50.

<sup>86</sup>Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Manfred Nowak, A/HRC/10/44, 14 janvier 2009, par. 55 (renvoyant à A/HRC/4/40/Add.3, par. 85-88; E/CN.4/1999/68/Add.2, par. 817, 18 et 83; CCPR/CO/83/MUS, par. 15 et 85-88; A/55/40, par. 422-451; CCPR/CO/70/PER, par. 13.).

<sup>87</sup>Qualifiés souvent de « fous », par exemple dans de nombreux pays d'Afrique.

<sup>88</sup>Voir par exemple Boyd-Caine, T. et Chappell, D., *The Forensic Patient Population in New South Wales, Current Issues in Criminal Justice*, volume 17 (1), juillet 2005, p. 5-29.

Ces deux pratiques transgressent les dispositions du droit international<sup>89</sup>. En outre, de nombreuses statistiques et des études réalisées dans de nombreux pays ont montré qu'un nombre disproportionné de détenus nécessitent des soins de santé mentale. Parmi ces détenus, un nombre important de ceux qui ont commis des infractions mineures n'impliquant aucune violence pourraient être mieux traités en milieu ouvert, ce qui leur permettrait d'échapper aux effets néfastes de la surpopulation, d'autant plus qu'ils constituent une catégorie vulnérable susceptible de subir des mauvais traitements aux effets dévastateurs sur leur santé mentale. Voir partie II, chapitre B, section 9 et chapitre F, section 6, pour une analyse des différentes stratégies possibles.

Dans certains pays, les personnes qui ne payent pas leurs amendes sont automatiquement incarcérées, sans que leur situation personnelle ne soit prise en compte et sans que des mesures alternatives non privatives de liberté ne leur soient proposées. Ces personnes, qui constituent rarement un danger pour la société et qui n'écopent dès lors d'aucune peine d'emprisonnement, peuvent contribuer de manière significative à aggraver les problèmes de surpopulation dans certains pays<sup>90</sup>. Les mauvais payeurs peuvent également être emprisonnés dans certaines juridictions, aggravant ainsi à leur tour les problèmes de surpopulation.

D'autres infractions qui peuvent tomber dans cette catégorie incluent les atteintes à l'ordre public et les infractions au code de la route, entre autres. Pour un aperçu des mesures possibles, voir la partie II, chapitre B, section 1.

## 8. Recours inadéquat aux alternatives à l'emprisonnement

La règle 2 (3) des Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Les Règles de Tokyo)<sup>91</sup> prévoit que « pour que soit assurée une grande souplesse permettant de prendre en considération la nature et la gravité du délit, la personnalité et les antécédents du délinquant et la protection de la société, et pour que soit évité un recours inutile à l'incarcération, le système de justice pénale devrait prévoir un vaste arsenal de mesures non privatives de liberté, depuis les mesures pouvant être prises avant le procès jusqu'aux dispositions relatives à l'application des peines. Le nombre et les espèces de mesures non privatives de liberté disponibles doivent être déterminés de telle manière qu'une fixation cohérente de la peine demeure possible. » La règle 2 (4) préconise que « la mise au point de nouvelles mesures non privatives de liberté doit être envisagée et suivie de près, et leur application faire l'objet d'une évaluation systématique ».

Dans de nombreux pays, la législation prévoit peu d'alternatives. Les juges disposent ainsi d'un nombre limité d'options adaptées à la gravité et à la nature de l'infraction. Les alternatives qui tiennent compte de la situation socioéconomique du délinquant et de ses besoins de réinsertion font le plus souvent défaut.

<sup>89</sup>PIDCP, article 9 (1), SMR, règle 82 (1).

<sup>90</sup>Par exemple, en Irlande, selon les chiffres de l'administration pénitentiaire, les personnes n'ayant pas payé une amende constituaient plus de 39 % de l'ensemble des détenus en 2010. Cela en dépit de l'introduction, 18 mois plus tôt, de lois qui devaient arrêter cette pratique. Mais la partie essentielle de cette loi — permettant le paiement des amendes par tranche — n'avait pas été mise en place faute de fonds pour mettre à jour le système informatique du service judiciaire (<http://www.irishexaminer.com/ireland/almost-7000-people-jailed-for-failing-to-pay-fines-177775.html>); au Sri Lanka, où presque 31 000 détenus sont détenus dans des prisons d'une capacité totale de 11 000, en résulte un taux de surpopulation alarmant, l'ONUDC a rapporté qu'environ 50 % des détenus avaient été emprisonnés pour défaut de paiement des amendes. (<http://english.aljazeera.net/indepth/features/2011/07/2011725142452794174.html>).

<sup>91</sup>Résolution de l'Assemblée générale 45/110 du 14 décembre 1990.

Toutefois, le problème n'est pas toujours dû à l'absence de législation, mais plutôt à la réticence à appliquer les mesures non privatives de liberté prévues dans les lois existantes. Ces mesures alternatives ne seraient pas utilisées en raison: 1) du manque de confiance dans leur efficacité; 2) de l'absence d'infrastructures et de mécanismes organisationnels nécessaires pour assurer une coopération efficace entre les organismes de justice pénale; 3) de l'exigence de la surveillance du délinquant par un organe administratif spécial, tel qu'un système de probation, le manque de fonds, de personnel et de compétences; et 4) de l'absence de soutien public, mais aussi de la crainte des hommes politiques et des autorités compétentes d'être perçus comme laxistes en matière de lutte contre la criminalité.

Il est également important de souligner les effets pervers du recours aux « alternatives à l'incarcération », non pour se substituer à l'emprisonnement, mais comme alternatives à d'autres sanctions non privatives de liberté. Ces mesures peuvent même être imposées comme alternatives à la liberté, par exemple à l'encontre de l'auteur d'une infraction mineure qui pourrait, à défaut d'une mesure plus appropriée, faire l'objet d'un avertissement sans suite.

Les alternatives à l'incarcération peuvent contribuer efficacement à réduire le nombre de détenus dans les prisons, lorsqu'elles sont élaborées de manière appropriée, sur la base notamment d'une analyse approfondie de la composition de la population carcérale; lorsque des investissements adéquats sont réalisés dans les structures et services nécessaires à la mise en œuvre effective des mesures et des sanctions non privatives de liberté; lorsque le soutien et la contribution de la société sont mis à profit; et lorsque des mesures législatives efficaces sont prises pour éviter un allongement des sanctions imposées. Ce point sera analysé dans la partie II, chapitre F.

## 9. Mesures insuffisantes pour encourager la réinsertion sociale

Les normes internationales exigent que le principe de l'aide à la réinsertion sociale des détenus afin de prévenir la récidive soit au cœur des politiques et stratégies de gestion des prisons<sup>92</sup>. Une série de règles inscrites dans les instruments internationaux se fondent sur cette approche.

Lorsque les autorités pénitentiaires privilégient, comme objectifs de l'incarcération, la punition et la dissuasion plutôt que la réinsertion, il est peu probable que les services et les équipements nécessaires à une réinsertion sociale efficace des détenus soient fournis. Dans la pratique, une grande partie du budget des systèmes pénitentiaires est utilisée pour assurer la sécurité, la sûreté et le maintien de l'ordre, tandis qu'une infime proportion, généralement insuffisante, est investie dans la formation professionnelle et les infrastructures éducatives, sportives et récréatives. Cette tendance trouve son origine dans la croyance que la sécurité peut être assurée grâce au recours à des restrictions et mesures disciplinaires, plutôt qu'à l'amélioration de l'environnement carcéral par le biais de formations et d'occupations constructives, de traitements de la toxicomanie et/ou des troubles de santé mentale, de programmes d'éducation et de loisirs ainsi que par un régime carcéral qui permet d'augmenter les possibilités des détenus de vivre dans le respect de la loi après leur sortie de prison. Ces lacunes sont encore plus graves lorsque les prisons sont surpeuplées.

<sup>92</sup>PIDCP, article 10 (3), SMR, règles 58, 59.

L'accompagnement des détenus après leur libération demeure une priorité de moindre importance pour les services publics. Dans certains pays, les anciens détenus doivent faire face à de nouvelles restrictions en matière d'emploi et d'éducation et doivent relever de nombreux défis en raison de leur casier judiciaire, ce qui entrave le processus de réinsertion et contribue éventuellement à la récidive. Le manque de coordination entre les programmes de préparation à la libération et les services publics est un autre problème fréquemment rencontré. Ces difficultés sont plus évidentes en l'absence d'une stratégie de réinsertion globale mise en place par les autorités compétentes (Ministère de la justice, de la santé, du travail et des affaires sociales).

Ces facteurs, quelle qu'en soit la combinaison, donnent généralement lieu à des taux élevés de récidive – variant entre 40 et 70 % dans le cas des détenus adultes, dans les pays où des données fiables sont disponibles. Des taux plus élevés de récidive ont été enregistrés dans les cas impliquant des mineurs, ce qui contribue à une augmentation des taux d'incarcération et provoque des situations de surpopulation.

Comment favoriser une réinsertion sociale efficace de tous les détenus libérés comme stratégie à long terme pour réduire la surpopulation et en atténuer les conséquences négatives sur la réinsertion ? Tel sera le sujet traité dans la partie II, chapitre G.

## **10. Violations des ordonnances de libération conditionnelle anticipée et de probation**

Un facteur clef qui doit être pris en considération pour comprendre les taux élevés d'incarcération et de surpopulation dans certaines juridictions est la façon dont le système réagit aux violations des conditions de libération anticipée, telles que la libération conditionnelle, la probation et autres peines exécutées en milieu ouvert. Dans certains pays, les révocations de la liberté conditionnelle contribuent largement à la surpopulation des prisons.

Les violations sont parfois dues aux récidives, mais elles résultent souvent du non-respect des conditions assorties à la libération conditionnelle, comme l'obligation de se présenter régulièrement à certaines autorités<sup>93</sup>.

L'augmentation du nombre de délinquants réadmis en prison pour non-respect de la période probatoire de la libération conditionnelle a des répercussions, non seulement sur la taille de la population carcérale, mais également sur la crédibilité du système de libération conditionnelle. Comme la libération conditionnelle peut contribuer de façon significative à réduire la taille de la population carcérale et à la réinsertion sociale des détenus, il est très important d'orienter les recherches et les ressources de façon à pouvoir déterminer les raisons pour lesquelles les conditions assorties à la libération conditionnelle sont violées, de même que pour identifier les raisons exactes de toute augmentation éventuelle de ces violations afin de trouver des solutions permettant d'inverser cette tendance. Ce point sera analysé dans la partie II, chapitre F.

<sup>93</sup>Par exemple, aux États-Unis en 2001, 37 % de toutes les admissions en prison au niveau national ont été le résultat d'une révocation de la libération conditionnelle – et non le résultat de nouvelles condamnations. Ce taux était en hausse de 17 % en 1980 et 30 % en 1990 et probablement considérablement sous-estimé à ce moment-là. (Burke, P. et Tonry, M., *Successful Transition and Re-entry for Safer Communities: A Call to Action for Parole*, 2006, p. 14); Le nombre de délinquants rappelés en prison en Angleterre et au Pays de Galles a plus que triplé entre 2000 et 2005, ce qu'on a souvent attribué à des violations techniques des conditions de la libération (Dandurand, Y., Christian J., Murdoch, D., Brown, R.E., Chin, V., *The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations, A Comparative Analysis*, novembre 2008).



## 11. Surpopulation en situation de crise

Alors que toutes les causes énumérées ci-dessus ont trait aux causes structurelles de la surpopulation qui ont pour effet d'augmenter de manière soutenue la taille de la population carcérale, une augmentation soudaine et rapide des niveaux de surpopulation peut parfois se manifester en raison d'une situation de crise. Cette croissance peut être causée par: la mise en place d'une politique d'application de la loi fondée sur une répression accrue et une augmentation des arrestations liées directement ou indirectement à une crise ou à un conflit. Cette hausse peut également résulter d'une législation d'exception qui étend de manière générale les pouvoirs discrétionnaires de la police et d'autres organes gouvernementaux, élargit les critères généralement requis pour procéder à des arrestations et à la détention préventive, prolonge les étapes de la procédure judiciaire (ce qui allonge les procès) ou autorise la détention pour des raisons administratives.

Ces modifications dans la législation et les pratiques dans l'application de la loi exacerbent habituellement les problèmes structurels existants, ce qui accroît l'arriéré des affaires et prolonge davantage la durée de la détention préventive. Comme la surpopulation en situation de crise résultant des causes susmentionnées reflète un choix politique, les stratégies de réduction de la surpopulation doivent également impliquer les responsables politiques.

Les autorités pénitentiaires disposent d'options limitées au sein de leurs établissements pour atténuer les effets de la surpopulation. Ces options sont examinées dans la partie II, aux chapitres G et H.

## 12. Infrastructures et capacités inadéquates des prisons

Comme le nombre de détenus augmente sans que des espaces supplémentaires soient créés pour les accueillir, les prisons deviennent inévitablement surpeuplées. Aussi attrayante qu'elle puisse paraître, la construction de structures d'hébergement et de soutien supplémentaires s'est avérée inefficace pour résoudre les problèmes de surpopulation. Des études montrent que tant que les lacunes dans les systèmes et politiques de justice pénale ne sont pas comblées pour rationaliser l'afflux des détenus, et tant que des mesures de prévention de la criminalité ne sont pas prises, les nouvelles infrastructures pénitentiaires deviennent vite surchargées et n'apportent aucune solution durable au problème de la surpopulation. Le manque d'infrastructures pénitentiaires ne devrait, dès lors, pas être considéré comme la « cause » principale de la surpopulation, mais plutôt comme un symptôme du dysfonctionnement du système de justice pénale.

La construction de nouvelles structures d'accueil pourrait être nécessaire pour remplacer les infrastructures vieillissantes et fournir un espace et un niveau de vie convenables, dans le respect du droit national et international. De nombreuses prisons aujourd'hui sont vétustes et les services qui y sont proposés sont inadéquats. Comme l'a noté le CICR<sup>94</sup>, certaines prisons sont uniquement dotées d'espaces d'hébergement, d'une cuisine et d'un hall d'entrée. Les espaces réservés aux visites, les dispensaires, les ateliers, les salles de cours et les autres services pénitentiaires sont limités, voire inexistantes. Comme la population carcérale continue d'augmenter, les

<sup>94</sup>CICR, *Eau, assainissement, hygiène et habitat dans les prisons, Guide complémentaire*, 2012. p. 15.

salles de cours, les ateliers et autres bâtiments et espaces extérieurs sont souvent convertis en espaces d'hébergement supplémentaires. Les structures temporaires continuent d'être exploitées à plus long terme et certaines installations sont utilisées comme lieux de détention, alors qu'elles ont été à l'origine construites à d'autres fins ou pour accueillir des catégories de détenus bien différentes de celles qu'elles accueillent aujourd'hui. Dans certains cas, aucun réaménagement n'est effectué, et même lorsque certaines structures sont modernisées, elles continuent de représenter de nombreux défis en matière de gestion.

En situation de conflit ou de post-conflit ou en raison des catastrophes naturelles, il arrive que des établissements pénitentiaires soient complètement détruits et doivent être à nouveau reconstruits. Les détenus se retrouvent, dès lors, souvent entassés dans des espaces réduits, à un moment où des arrestations sont effectuées en masse et où le système de justice pénale est dysfonctionnel. Pendant la phase de reconstruction, les arrestations arbitraires et les détentions prolongées continuent d'être des pratiques courantes, alors même que le système de justice pénale est en phase de restauration ou de développement. Tout programme de reconstruction entravé par des défis si nombreux, en particulier en matière de sécurité et de logistique, a peu de chances de tenir, ce qui provoque dès lors de sérieux problèmes de surpopulation et soulève de nombreuses préoccupations en matière de droits de l'homme<sup>95</sup>.

L'impact de la surpopulation se fait souvent sentir, non seulement en cas de manque d'espace, mais également en raison d'une gestion défailante des espaces existants, ou encore dans des systèmes où les détenus passent peu de temps en dehors de leur espace d'hébergement.

La planification en matière de rénovation ou de construction des prisons doit être prise en compte au moment d'envisager une expansion de la capacité carcérale pour atténuer les conséquences de la surpopulation. Ces questions seront traitées dans la partie II, au chapitre H sur la gestion de la capacité carcérale.

#### POINTS CLEFS

- Des études ont montré que les tendances en matière de criminalité ont, à elles seules, un impact minimal sur les taux d'emprisonnement. Les taux d'incarcération et de criminalité peuvent évoluer indépendamment l'un de l'autre. La montée de la criminalité peut avoir une incidence sur les taux d'incarcération, mais ne peut, en soi, constituer la cause principale de son augmentation. La manière dont les gouvernements répondent à la criminalité est essentielle pour expliquer la croissance spectaculaire des taux d'incarcération dans de nombreux pays.

<sup>95</sup>C'est ce qui s'est passé en Afghanistan, par exemple, lorsque le nombre de détenus, en juin 2011, était de plus de 20 000, dont près de 600 femmes et plus de 290 enfants à charge (chiffres officiels du Ministère de la prison centrale d'Afghanistan, obtenu par l'ONU DC, à Kaboul), contre un total de 600 en 2001 (ONU DC, *Afghanistan: Female Prisoners and their Social Reintegration*, Atabay, T., mars 2007, p. 5), la population carcérale ayant donc triplé en dix ans. Une analyse de l'ONU DC de la tendance en matière d'emprisonnement indique qu'avec la croissance actuelle, la population carcérale sera d'environ 30 000 personnes dans cinq ans. Le système pénitentiaire a une capacité de 10 000 personnes, et, même si un programme de construction est en cours, il ne peut pas suivre le rythme de la croissance rapide de la population carcérale. Déjà en décembre 2007, il avait été rapporté que la surpopulation carcérale était de 1 000 % dans certains cas et, en novembre 2006, les autorités pénitentiaires avaient signalé qu'elles étaient incapables de fournir un hébergement interne à près de 1 000 détenus, dans onze de leurs installations pénitentiaires. (ONU DC, *Afghanistan, Implementing Alternatives to Imprisonment, in line with International Standards and National Legislation*, Atabay, T. et English, P. (2008), p. 54.)

### *Facteurs socioéconomiques et politiques*

- Les causes principales de la plupart des infractions résident dans les inégalités économiques et sociales, ainsi que dans la marginalisation socioéconomique des délinquants; les niveaux élevés de sécurité et de justice sociale vont de pair avec le recours limité à l'emprisonnement.

### *Accès à la justice*

- Dans plusieurs pays, un grand nombre de personnes ne bénéficient pas de droits qui, dans la pratique, garantissent l'accès à la justice. Ces personnes font souvent l'objet d'arrestations arbitraires, de détentions préventives prolongées et de procès inéquitables, ce qui contribue à augmenter le nombre de détenus, dont beaucoup sont emprisonnés en raison de leur pauvreté ou de leur vulnérabilité.

### *Recours excessif à la détention préventive*

- Le recours excessif à des périodes de détention préventive de longue durée est endémique dans de nombreux pays, malgré les dispositions du droit international qui limitent son utilisation, ce qui a des conséquences graves sur la taille et la composition de la population carcérale.

### *Politiques de justice pénale répressives*

- Les politiques de justice pénale répressives ont eu un impact sur la croissance de la population carcérale et l'augmentation de la surpopulation dans de nombreux pays. Aujourd'hui, les tribunaux sont plus susceptibles de condamner les délinquants à des peines d'emprisonnement souvent plus longues qu'il y a dix ans. Les délinquants non violents, qui ont commis des infractions mineures, risquent de plus en plus souvent d'être incarcérés plutôt que de se voir imposer un avertissement, une amende, un sursis ou une mesure de justice réparatrice. Les mesures alternatives non privatives de liberté sont souvent négligées au profit des peines d'emprisonnement.

### *Lois sur les drogues et les infractions liées à la drogue*

- Les lois sur les drogues et les politiques de leur mise en application centrées sur l'emprisonnement, même pour les infractions mineures, ont eu un impact sans précédent sur la taille de la population carcérale dans le monde entier.
- Des programmes appropriés de traitement contre la drogue et de réinsertion manquent dans de nombreux pays, en dépit du fait que les consommateurs de drogues constituent une grande proportion de la population carcérale.

### *Recours inapproprié à l'incarcération*

- Dans certains pays, des personnes souffrant de troubles de santé mentale sont détenues dans des prisons, en raison du manque d'établissements adéquats. Dans d'autres pays, les prisons sont utilisées de manière fréquente en réponse aux infractions commises par des personnes nécessitant des soins de santé mentale.
- Les personnes qui ne paient pas leurs amendes ou les mauvais payeurs sont emprisonnées automatiquement dans certains pays, ce qui aggrave les problèmes de surpopulation dans les prisons.

### *Alternatives à l'emprisonnement*

- Dans de nombreux pays, la législation prévoit un nombre très limité de mesures alternatives et les tribunaux disposent d'options peu nombreuses qui permettent d'adapter la sanction à la gravité et à la nature de l'infraction.

- Le plus souvent, la surpopulation est due à une réticence à appliquer les lois existantes plutôt qu'à l'absence d'une législation appropriée. Les solutions alternatives ne sont pas appliquées en raison: 1) du manque de confiance dans leur efficacité; 2) du manque d'infrastructures et de mécanismes organisationnels nécessaires à la coopération entre les organismes de justice pénale; 3) du manque de financement, de personnel et de formation permettant la mise en place d'un organe de contrôle; et 4) du manque de soutien de la part du public.

#### *Réinsertion des détenus et prévention de la récidive*

- Une grande partie des budgets des systèmes pénitentiaires est généralement utilisée pour améliorer la sécurité, la sûreté et le maintien de l'ordre, tandis qu'une infime partie est investie dans la réinsertion des détenus. Ces défis sont accentués en cas de surpopulation.
- Les taux élevés de récidive parmi les anciens détenus posent un problème important dans le monde entier et contribuent à augmenter les taux d'incarcération et de surpopulation.

#### *Surpopulation en situation de crise*

- Une augmentation soudaine des niveaux de surpopulation carcérale peut parfois se manifester en raison d'une situation de crise, d'arrestations massives ou de dysfonctionnements dans le système de justice pénale. Cette hausse peut également résulter de l'émergence d'une politique d'application de la loi basée sur la répression, et de l'adoption d'une législation d'urgence qui renforce les pouvoirs discrétionnaires de la police, élargit les critères généralement requis pour procéder aux arrestations et aux détentions préventives, prolonge certaines étapes de la procédure judiciaire, ou autorise la détention pour des raisons administratives.

#### *Violations des conditions de libération anticipée*

- Dans quelques pays, les révocations de la libération conditionnelle ont contribué de façon significative à la surpopulation carcérale. La plupart de ces révocations sont dues à des violations techniques plutôt qu'à la commission de nouvelles infractions.

#### *Capacité des prisons*

- La construction de nouvelles infrastructures pour fournir un espace et des conditions de vie convenables est certes importante, mais elle ne constitue pas une solution à long terme au problème de la surpopulation carcérale.

## PARTIE II STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE

### CHAPITRE A. ÉLABORATION DE STRATÉGIES EXHAUSTIVES FONDÉES SUR DES DONNÉES FACTUELLES ET OBTENTION DE L'APPUI DU PUBLIC

#### 1. Politiques sociales justes et prévention du crime

Les causes principales des taux élevés d'emprisonnement et de surpopulation carcérale ne peuvent être traitées de manière durable que si elles sont analysées et comprises de manière précise et complète, et si les politiques publiques en matière de criminalité et de justice pénale sont véritablement exhaustives, abordant tous les aspects pertinents plutôt que les seuls aspects liés à la « justice pénale ». Il est essentiel d'analyser de manière globale les causes spécifiques de la surpopulation dans n'importe quel contexte et d'aborder les causes profondes de la criminalité et de l'emprisonnement pour mettre sur pied des stratégies efficaces à même de réduire les taux de surpopulation et d'emprisonnement. Cet aspect a été souligné dans l'Atelier sur les stratégies et les meilleures pratiques visant à réduire la surpopulation carcérale, organisé lors du douzième Congrès de l'Organisation des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale tenu à Salvador (Brésil) en avril 2010. Il y a été conclu que « le crime est un problème social pour lequel les systèmes de justice pénale ne peuvent apporter qu'une partie de la solution. Agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont la clef pour prévenir le crime et la violence et, réduire ainsi la surpopulation carcérale »<sup>96</sup>.

Les gouvernements sont encouragés à élaborer des stratégies nationales exhaustives, fondées sur des données factuelles qui répondent aux circonstances et besoins locaux, et qui prévoient une réponse alternative au crime, considérant la peine de prison comme une mesure de dernier recours, conformément aux normes internationales. L'accès à l'éducation, les politiques sociales équitables et solidaires, les stratégies de soutien à l'emploi, les mesures de prévention de la criminalité et le soutien aux groupes vulnérables sont reconnus comme étant des éléments pertinents de ces stratégies. Les bonnes pratiques incluent également la collaboration et la coopération entre les ministères et les départements concernés, ainsi que les

<sup>96</sup>A/CONF.213/L.3/Add.4, 17 avril 2010.

autres organismes clefs du gouvernement et de la société civile. Le succès de ces stratégies est tributaire d'une volonté politique de mettre en œuvre et de pérenniser les réformes nécessaires soutenues par des investissements dans les services essentiels. Dans le même temps, la diffusion d'informations factuelles destinées au public et l'élaboration de programmes éducatifs qui découragent l'usage de la répression pour réduire la criminalité et prônent le recours aux mesures alternatives à l'emprisonnement sont des exemples de bonnes pratiques en la matière.

Ce *Manuel* ne s'étend pas sur l'analyse des politiques socio-économiques et des mesures de prévention de la criminalité qui pourraient être envisagées pour réduire le taux d'emprisonnement. Il est toutefois important de reconnaître l'importance de ces facteurs, ainsi que le rôle des politiciens et autres décideurs dans l'évaluation de la situation de chaque pays, dans le cadre d'une approche globale et exhaustive.

## **2. Volonté politique et stratégies exhaustives de réforme de la justice pénale**

Comme il a déjà été souligné, le premier facteur clef permettant de réduire la surpopulation des prisons réside dans l'existence d'une volonté politique. Sans la volonté et le courage d'introduire des politiques et des programmes susceptibles de remettre en cause les approches répressives, ou d'exiger des investissements initiaux importants, et sans l'intention de maintenir ces politiques suffisamment longtemps pour construire une base solide permettant d'aboutir à une réduction durable et sur le long terme de la surpopulation carcérale, il sera extrêmement difficile, voire impossible, de parvenir à un véritable changement.

Le second principe important de toute stratégie de réduction durable de la surpopulation carcérale réside dans la nécessité d'adopter des politiques et des programmes de réforme exhaustifs de la justice pénale, qui permettraient de traiter les causes, et de répondre aux besoins de manière globale et cohérente. Comme il a déjà été noté, les causes de la surpopulation sont complexes, et la mise en œuvre de réformes partielles du système de justice pénale ou la prise de mesures d'urgence au détriment d'autres facteurs risque de ne pas répondre de manière durable et à long terme au problème de la surpopulation.

Toutefois, cet argument ne signifie pas que les initiatives à petite échelle et les projets pilotes ne soient pas pertinents pour répondre au problème de la surpopulation. Au contraire, ces initiatives peuvent démontrer comment des mesures simples – telles que l'amélioration de la coordination entre les organismes de justice pénale au niveau local – peuvent avoir un effet significatif sur le taux de surpopulation et la taille de la population carcérale. Ces initiatives peuvent également aider à déterminer les causes exactes de la surpopulation d'une prison et contribuer, ainsi, à éclairer l'élaboration des politiques et des stratégies au niveau national. Il est même parfois plus judicieux d'examiner des idées nouvelles et créatives mises en pratique à plus petite échelle pour en évaluer l'impact et la pertinence avant d'en étendre la portée et de les appliquer à une échelle plus large.

### Honduras – un ensemble de mesures pour réduire la taille de la population carcérale

Au Honduras, le taux d'incarcération est passé de 183 pour 100 000 habitants en 2002 à 154 pour 100 000 habitants en 2010. La proportion des prévenus a été réduite, passant de 79 % en 2000/2002, à 50 % en 2010. Ces résultats encourageants étaient directement attribués à l'entrée en vigueur en février 2002 du nouveau code de procédure pénale, qui a introduit des procédures orales et publiques, ainsi qu'à la création de la fonction de juge d'exécution des peines et la nomination, en juin 2003, de treize juges exerçant cette fonction. En outre, un décret promulgué en 2005 avait modifié deux articles du code pénal pour permettre la commutation des peines inférieures à 5 ans en travaux d'intérêt général, ou amende de 10 lempiras par jour. Une autre loi a également été adoptée, prévoyant la libération des malades en phase terminale ou dont les diagnostics médicaux sont graves.

Sources: ILANUD, *Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas, para la Prevención del Delito y el Tratamiento del delincuente (Institut latino-américain des Nations Unies) Justice pénale et prisons en Amérique latine et aux Caraïbes*, Elias Carranza (coordinateur), 2010, avec les derniers chiffres par pays, provenant du *World Prison Brief, International Center for Prison Studies*.

### 3. Politiques fondées sur des données factuelles répondant aux besoins particuliers d'un pays

Troisièmement, pour être pertinentes et efficaces, les politiques de réforme de la justice pénale doivent répondre aux réalités et aux situations spécifiques de chaque société, tout en s'appuyant sur l'expérience internationale et les exemples de bonnes pratiques. Ces politiques doivent se fonder sur une analyse approfondie des raisons précises de la surpopulation dans chaque juridiction. Une évaluation du système de justice pénale, y compris du point de vue législatif et pratique, ainsi que l'examen du profil des détenus et des tendances en matière de détention préventive et de condamnation devrait faire partie d'une première évaluation globale. Les réformes de la justice pénale devraient inclure des amendements législatifs, une révision des régimes de sanctions, un renforcement de la coordination pratique et organisationnelle et une amélioration des systèmes de soutien. Ces réformes pourraient également prévoir des investissements dans le renforcement des capacités des acteurs de la justice pénale, ainsi que dans le soutien à l'éducation, à la formation professionnelle et aux autres programmes offerts en milieu carcéral pour améliorer les perspectives de réinsertion sociale des détenus. Les mesures permettant d'améliorer le soutien aux anciens détenus pour leur permettre de vivre dans le respect de la loi pourraient également être envisagées.

Malheureusement, les politiques ne se fondent pas toujours sur des données et des recherches fiables, en particulier dans le domaine de la justice pénale dont l'impact sur la vie de millions de personnes de par le monde peut être conséquent. Ces politiques sont souvent élaborées en réponse à des préoccupations réelles ou supposées de l'opinion publique, et émanent de politiciens qui cherchent, avant tout, à consolider leur assise électorale. Elles s'appuient souvent sur des informations incomplètes et peu fiables. Il en résulte ainsi des politiques de justice pénale plus répressives et un emprisonnement de plus en plus élevé, sans considération des coûts et des résultats à long terme.

Dans tout processus de prise de décision sur les politiques de justice pénale, il est important que les gouvernements aient accès à des informations complètes et actualisées de tous les aspects du problème, en ce compris les résultats éventuels des différentes alternatives de lutte contre la criminalité. Les informations devraient être

accessibles à partir d'un large éventail de sources pour assurer une bonne compréhension des attentes et des objectifs d'une peine d'emprisonnement ou d'une mesure alternative, ainsi que le coût éventuel de chaque option. Les gouvernements devraient être en mesure d'expliquer au public les raisons de toute prise de décision politique et les effets escomptés en matière de réduction de la criminalité, de promotion de la réinsertion sociale, de l'amélioration de la sécurité, ainsi que les implications financières éventuelles.

Pour planifier et élaborer des politiques fondées sur des données factuelles, le système de justice pénale doit prévoir des mécanismes de collecte et d'analyse des données et statistiques relatives, entre autre, au recours à la détention préventive, aux pratiques de sanctions, aux conséquences des mesures non privatives de liberté et des sanctions, aux programmes de réadaptation des détenus et à leurs résultats, aux régimes de libération anticipée, aux révocations de la libération conditionnelle et aux taux de récidive, afin de rassembler des informations et de les analyser régulièrement pour éclairer, de manière précise, toute prise de décision ou de stratégie.

Il importe d'effectuer des contrôles et des évaluations périodiques pour mesurer et analyser l'impact des politiques de justice pénale et encourager celles qui sont plus à même de réduire la surpopulation carcérale.

#### 4. Obtention de l'appui du public

L'opinion publique joue un rôle majeur dans les décisions relatives à la lutte contre la criminalité. Pour justifier les politiques répressives de justice pénale, les décideurs invoquent souvent la nécessité de répondre à l'appel du public d'instaurer des peines plus sévères. Toutefois, le public n'est pas une entité homogène au point de vue unique et statique. Tout en estimant que le système judiciaire est trop indulgent, une large frange de la population reconnaît que les prisons sont coûteuses et préjudiciables<sup>97</sup>. Dans les sondages d'opinion, le public tend à soutenir les mesures alternatives et non répressives, surtout lorsque les questions posées fournissent des détails suffisants sur les cas individuels, au lieu d'aborder le sujet de manière générale<sup>98</sup>. Les recherches montrent également que la méconnaissance de la criminalité et des mesures de son contrôle attise les craintes et renforce l'appel à des sanctions plus sévères<sup>99</sup>.

Le public est plus enclin à comprendre et soutenir les initiatives de réduction de l'emprisonnement lorsqu'il est suffisamment informé sur le cas de la personne incarcérée, les conséquences de l'emprisonnement et les alternatives à l'incarcération; lorsqu'il dispose d'un accès aux données statistiques et aux résultats des recherches qui prouvent que les mesures non punitives apportent très souvent les meilleurs résultats en matière de réinsertion sociale et de sécurité publique; et lorsqu'il est suffisamment sensibilisé sur les coûts de l'emprisonnement par rapport aux mesures alternatives, à l'éducation et au bien-être social. De la même manière, le public doit disposer d'informations précises sur les tendances en matière de sanctions pour se rendre compte que la perception d'indulgence du système judiciaire est le plus souvent injustifiée. La disponibilité de données et de recherches fiables représente une base essentielle pour remédier au problème de la surpopulation. Ces informations permettent également d'élucider

<sup>97</sup> Tapio Lappi-Seppälä, *Enhancing the Community Alternatives – Getting the Measures Accepted and Implemented*, p. 94, 95.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 95.



les liens entre l'emprisonnement, d'une part, et l'injustice sociale, les taux élevés de récidive, les mesures non privatives de liberté, et les perspectives de réinsertion sociale d'autre part, entres autres mesures présentées dans ce *Manuel*.

Les médias ont un rôle essentiel à jouer dans la sensibilisation du public et la formation de son opinion. Par conséquent, les stratégies de sensibilisation du public doivent prévoir une coopération avec les médias. Cette collaboration peut être établie à travers des représentants de médias sélectionnés qui auront régulièrement accès aux résultats des recherches et des données relatives aux réformes du système de justice pénale. Une couverture médiatique négative et sensationnelle de la criminalité et de l'incarcération ne peut être contestée que par des contre-arguments qui s'appuient sur des données suffisantes et fiables.

Les organismes publics de recherche jouent un rôle essentiel, en ce qu'ils fournissent aux médias des informations exactes et correctes. Dans certains pays, des organismes nationaux publient des statistiques annuelles détaillées sur la criminalité et les sanctions et les rendent disponibles en ligne<sup>100</sup>. D'autres moyens utiles peuvent inclure la nomination d'attachés de presse, l'amélioration de l'accès des médias aux statisticiens et aux universitaires et l'utilisation de nouvelles technologies pour communiquer des informations statistiques à la presse<sup>101</sup>.

La sensibilisation de l'opinion publique doit se faire de manière permanente. Elle exige énergie et persistance. Il ne sera pas toujours possible de produire des résultats immédiats et perceptibles, mais l'impact se fera sentir dans la réduction de l'opposition du public au moment d'introduire de nouvelles mesures pour réduire la taille de la population carcérale.

## RECOMMANDATIONS

### *POLITIQUES SOCIALES ÉQUITABLES ET PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ*

#### Aux décideurs et aux législateurs

- Développer des stratégies nationales exhaustives qui s'appuient sur des données factuelles, répondre aux besoins et situations locales, et prévoir une réponse alternative au crime où l'emprisonnement sera considéré comme une mesure de dernier recours, conformément aux normes internationales. L'amélioration de l'accès à l'éducation, la mise en place de politiques sociales équitables et solidaires, l'élaboration de stratégies en faveur de l'emploi et l'adoption de mesures de prévention de la criminalité et de soutien aux groupes vulnérables sont des exemples typiques de ces stratégies nationales qui doivent être développées conjointement par tous les ministères compétents et les organismes clefs du gouvernement ainsi que les acteurs de la société civile.

### *STRATÉGIES EXHAUSTIVES DE RÉFORME DU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE*

#### Aux décideurs, législateurs et institutions de justice pénale

- Adopter des politiques et des programmes de réforme du système de justice pénale qui répondraient aux besoins de manière exhaustive et cohérente, et encourager en même temps le développement de projets pilotes à petite échelle et de projets créatifs qui serviraient entre autres à éclairer l'élaboration des politiques.

<sup>100</sup> Tapio Lappi-Seppälä, *Enhancing the Community Alternatives – Getting the Measures Accepted and Implemented*, p. 96.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 96.

***POLITIQUES BASÉES SUR DES DONNÉES FACTUELLES QUI RÉPONDENT AUX BESOINS PARTICULIERS DE CHAQUE PAYS***

**Aux décideurs, législateurs et institutions de justice pénale**

- S'assurer que les politiques sont fondées sur une analyse approfondie des causes précises de la surpopulation dans la juridiction concernée.

***OBTENTION DE L'APPUI DE L'OPINION PUBLIQUE***

**Aux décideurs et aux institutions de justice pénale**

- Mettre en place des mesures concrètes pour s'assurer que le public dispose d'informations suffisantes sur la population carcérale, les conséquences et les coûts de l'emprisonnement et les mesures alternatives; et mettre à sa disposition des données statistiques et les résultats de recherches qui démontrent que les mesures non punitives permettent le plus souvent d'obtenir de meilleurs résultats en matière de réinsertion sociale et de sécurité publique.
- Envisager d'élaborer des stratégies de coopération avec les médias pour faire en sorte que le public soit mieux informé sur des sujets pertinents de justice pénale.

***RECHERCHE ET COLLECTE DE DONNÉES***

**Aux décideurs, aux institutions de justice pénale et aux organismes de recherches compétents**

- Doter les systèmes de justice pénale de mécanismes pour la collecte et l'analyse des données et statistiques relatives au recours à la détention préventive, aux pratiques de sanctions, aux mesures et sanctions non privatives de liberté, à l'accès à une assistance juridique efficace et de qualité, au profil de la population carcérale, aux programmes de réadaptation des détenus et à leurs résultats, aux régimes de libération provisoire, aux révocations de libération conditionnelle, et aux taux de récidive, entre autres, afin de permettre une élaboration et une analyse régulières de données qui éclaireraient ainsi les plans stratégiques et les prises de décision.
- Générer des informations pertinentes sur les politiques et les résultats en matière de prévention de la criminalité, de sécurité sociale, de soins de santé, d'emploi, d'éducation et de logement; et analyser les liens entre ces différents domaines en ce qui concerne les taux de criminalité et d'emprisonnement, afin que les décideurs aient une vue d'ensemble sur laquelle de nouvelles politiques pourront être fondées.

## CHAPITRE B. RÉDUCTION DU CHAMP D'APPLICATION DE L'EMPRISONNEMENT ET MISE EN PLACE DE RÉGIMES DE SANCTIONS ÉQUITABLES

Toute réforme commence le plus souvent par une révision législative pour s'assurer que les lois nationales sont conformes aux standards internationaux, en particulier les principes énoncés dans les règles et les normes qui encouragent une utilisation modérée de l'emprisonnement, et recommandent le recours à des sanctions et mesures non privatives de liberté comme alternatives à l'emprisonnement, dans la mesure du possible.

Les Règles de Tokyo recommandent que les États rationalisent les politiques de justice pénale, « eu égard au respect des droits de l'homme, aux exigences de la justice sociale et aux besoins de réinsertion des délinquants »<sup>102</sup>. Elles préconisent que « le recours à des mesures non privatives de liberté doit s'inscrire dans le cadre des efforts de dépenalisation et de décriminalisation, et non pas leur porter atteinte ou les retarder »<sup>103</sup>.

En ce qui concerne les mineurs, les instruments internationaux recommandent que la privation de liberté ne doive être qu'une mesure de dernier ressort, d'une durée aussi brève que possible, se limitant à des cas exceptionnels<sup>104</sup>. Des mesures alternatives doivent être encouragées à l'égard des délinquantes, surtout lorsqu'elles assument des responsabilités en tant que dispensatrices de soins. Leur passé, leurs antécédents judiciaires ou toutes autres circonstances atténuantes doivent également être pris en compte<sup>105</sup>.

La règle de Tokyo 1.4 dispose que les États Membres doivent s'efforcer d'appliquer les Règles de façon à réaliser un juste équilibre entre les droits des délinquants, les droits des victimes et les préoccupations de la société concernant la sécurité publique et la prévention du crime. La règle 2.3 souligne que « pour que soit assurée une grande souplesse permettant de prendre en considération la nature et la gravité du délit, la personnalité et les antécédents du délinquant et la protection de la société, et pour que soit évité un recours inutile à l'incarcération, le système de justice pénale devrait prévoir un vaste arsenal de mesures non privatives de liberté, depuis les mesures pouvant être prises avant le procès jusqu'aux dispositions relatives à l'application des peines. Le nombre et les espèces de mesures non privatives de liberté disponibles doivent être déterminés de telle manière qu'une fixation cohérente de la peine demeure possible. »

Alors que des dispositions détaillées sur la détermination de la peine et des sanctions ne sont pas établies par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, la mise en œuvre des principes exprimés dans les Règles de Tokyo, la Convention relative aux droits de l'enfant, les Règles des Nations unies pour le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (Règles

<sup>102</sup>Règles de Tokyo, règle 1.5.

<sup>103</sup>Règles de Tokyo, règle 2.7.

<sup>104</sup>Convention relative aux droits de l'enfant, article 37 b); Ensemble des Règles minima des Nations Unies pour l'administration de la justice pour mineurs, règles 1, 2; Règles de Beijing, 13.1, 17.1 b) et c) et 19.1.

<sup>105</sup>Règles de Bangkok, règles 58 et 61.

de Bangkok)<sup>106</sup> et l'Ensemble des Règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs, règles 1, 2; Règles de Beijing)<sup>107</sup> encouragent la mise au point de sanctions qui:

- vont vers la dépenalisation et, le cas échéant, la décriminalisation;
- personnalisent les peines, en tenant compte du passé du délinquant et des circonstances de l'infraction;
- font l'équilibre entre, d'une part, le devoir de sanctionner le délinquant et de protéger la société, et d'autre part, la nécessité de faciliter la réinsertion et de prévenir la récidive;
- prévoient un arsenal de sanctions dans la législation pour permettre une certaine souplesse dans la fixation de la peine;
- tiennent compte de la situation particulière des délinquantes, y compris les circonstances atténuantes et leurs responsabilités en tant que dispensatrices de soins; et
- prévoient un régime séparé de détermination de la peine pour les enfants, au sein d'un système de justice pour mineurs, qui évite dans la mesure du possible de les placer en institution et privilégie les mesures alternatives qui favorisent leur réinsertion et leur développement

Parmi les organismes régionaux, la recommandation du Comité des ministres du Conseil de Europe sur la cohérence dans le prononcé de la peine<sup>108</sup> fournit des lignes directrices utiles aux États qui désirent réformer leurs politiques de sanctions pour en assurer la cohérence et éviter un recours abusif à l'emprisonnement. Ces recommandations sont compatibles avec les principes énoncés ci-dessus. Elles sont considérées comme le point médian entre deux approches qui caractérisent des systèmes juridiques opposés, accordant soit un pouvoir de discrétion maximal aux juges soit un pouvoir limité ou inexistant assorti d'un système rigide de fixation des peines<sup>109</sup>. L'approche recommandée par le Conseil de l'Europe est désignée comme une « discrétion structurée ». Elle mêle la cohérence et la flexibilité et rejette la rigidité qui risquerait d'être source d'incohérence en traitant de la même manière des cas différents<sup>110</sup>.

Sur la base des dispositions des règles et normes des Nations Unies relatives à la prévention du crime et à la justice pénale, ainsi que les recommandations susmentionnées, les éléments relatifs aux réformes des systèmes de sanctions, qui visent à réduire la taille de la population carcérale tout en assurant l'équité dans la fixation de la peine et la réinsertion des délinquants, comportent les mesures décrites ci-dessous.

<sup>106</sup>Résolution de l'Assemblée générale 65/229 du 21 décembre 2010.

<sup>107</sup>Résolution de l'Assemblée générale 40/33, annexe.

<sup>108</sup>Conseil de l'Europe, Comité des ministres, Recommandation n° R (92) 17, relative à la cohérence dans le prononcé des peines, (adoptée par le Comité des ministres le 19 octobre 1992 lors de la 482<sup>e</sup> Réunion des délégués des ministres).

<sup>109</sup>CCM, section 12: Penalties, General Commentary, p. 99.

<sup>110</sup>Ibid., p. 99.

## 1. Décriminalisation et dépénalisation

*Décriminalisation:* La suppression d'une conduite ou d'une activité de la sphère du droit pénal. La décriminalisation peut inclure l'imposition de sanctions de nature différente (administrative) ou l'abolition de toutes les sanctions. D'autres lois (non pénales) peuvent ensuite régler la conduite ou l'activité qui a été décriminalisée.

*Dépénalisation:* L'assouplissement de la sanction pénale prévue par la loi pour une ou des infractions spécifiques.

### *Comportement antisocial et infractions mineures*

Pour analyser le recours à l'emprisonnement, il faut commencer par se demander dans quelle mesure le droit pénal est utilisé comme moyen de contrôle social. Les comportements antisociaux ne doivent pas tous être régis par le droit pénal. Nombre de ces comportements relèveraient davantage des politiques sociales ou de santé, plutôt que de la justice pénale<sup>111</sup>.

Par exemple, diverses sociétés ont totalement ou partiellement décriminalisé le vagabondage, ce qui a sensiblement réduit les taux d'emprisonnement<sup>112</sup>. En outre, de nombreuses infractions mineures ont été décriminalisées et substituées par des infractions administratives passibles d'une amende. Il s'agit d'infractions routières et d'atteintes à l'ordre public.

### *Non-paiement de dettes et d'amendes*

L'emprisonnement pour non-paiement d'amendes a comme conséquence, entre autres, d'augmenter la taille de la surpopulation carcérale. Les meilleures pratiques recommandent de ne pas recourir à l'emprisonnement systématique dans de tels cas<sup>113</sup>. D'autres mesures non privatives de liberté devraient être envisagées, en tenant compte des circonstances propres à chaque situation. Ces mesures devraient inclure, par exemple, un travail rémunéré par l'État qui permettrait d'éponger les dettes<sup>114</sup>.

Les personnes insolvables sont emprisonnées dans certains pays. Le PIDCP interdit explicitement le recours à l'emprisonnement simplement en raison de l'incapacité d'exécuter une obligation contractuelle<sup>115</sup>. Comme pour le non-paiement d'amendes, la réaction appropriée en cas d'insolvabilité serait l'imposition d'une mesure non privative de liberté qui prendrait en compte la situation financière, d'autant plus que l'emprisonnement n'apporte aucune contribution susceptible d'aboutir *in fine* au paiement des dettes. Au contraire, une peine d'emprisonnement peut entraîner une perte d'emploi et réduire les chances d'obtenir un travail après la libération, ce qui appauvrit davantage les personnes insolvables ainsi que leurs familles.

<sup>111</sup>ONUDD, *Manuel des principes fondamentaux et pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement*, p.13.

<sup>112</sup>Ibid., p.13.

<sup>113</sup>Ibid., p. 33.

<sup>114</sup>Ibid., p. 33.

<sup>115</sup>PIDCP, article 11.

### La Finlande a décriminalisé l'ivresse publique et réduit l'emprisonnement pour le non-paiement des amendes

Dans les années 1950 et 1960 en Finlande, l'ivresse publique était passible d'une amende, et comme les personnes condamnées étaient souvent incapables de payer ces amendes, ces dernières ont été converties en peines de prison. En 1969, l'ivresse publique a été décriminalisée (supprimée du code pénal), et le recours à l'emprisonnement par défaut a été également limité. Ces réformes ont réduit la taille de la population carcérale de près d'un tiers.

Sources: Tapio Lappi-Seppälä, *Causes of Prison Overcrowding, Atelier sur les stratégies et les bonnes pratiques visant à prévenir la surpopulation carcérale, douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale (Salvador, Brésil, 12-19 avril 2010)*.

### Révision et reclassification des infractions

Une des règles fondamentales en matière de sanctions est le principe de proportionnalité qui implique que la peine prononcée soit proportionnelle à la gravité de l'infraction. Toutefois, ce principe peut être compromis lorsque la législation n'est pas réévaluée pour tenir compte de l'évolution des réalités économiques et sociales et du changement dans la perception de la « gravité » d'une infraction. Cette réévaluation pourrait concerner les infractions mineures de vol, les atteintes à l'ordre public (si elles ne sont pas décriminalisées), les fraudes à petite échelle, ainsi que d'autres infractions économiques mineures. Une reclassification de ces infractions donnerait aux tribunaux la possibilité d'imposer des sanctions ou des mesures non privatives de liberté ou des courtes peines de prison.

La reclassification et la dépénalisation de certaines infractions pourraient avoir un impact secondaire, certes, mais important, ce qui permettrait de les traiter dans des tribunaux d'instance inférieure, d'accélérer la procédure et de recourir plus fréquemment à la mise en liberté sous caution<sup>116</sup>. Cette reclassification ne devrait pas être confondue avec l'élargissement de la compétence des tribunaux d'instance inférieure pour imposer des sanctions plus longues, tel que mentionné dans la première partie, chapitre B, section 5.1. Cet élargissement pourrait avoir un impact tout à fait différent sur la peine, comme cela a été le cas dans certains pays<sup>117</sup>.

## 2. L'emprisonnement des enfants comme mesure de dernier recours

La Convention relative aux droits de l'enfant définit celui-ci comme étant toute personne âgée de moins de 18 ans. D'autres instruments des Nations Unies utilisent le terme « mineur ». Ce *Manuel* emploie indifféremment ces deux termes.

L'article 37 b) de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que « nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la

<sup>116</sup>En Ouganda par exemple, la loi sur la défloration a été réformée en 2007, ce qui signifie que la plupart des cas d'abus sexuels ne sont plus passibles de la peine de mort et peuvent à ce titre être jugés dans les tribunaux de première instance plutôt que par la Haute Cour. Cette réforme permet une décongestion significative des prisons puisque les détenus en attente de jugement par le tribunal de première instance ont le droit constitutionnel d'être libérés sous caution après avoir passé 60 jours en détention (contrairement aux détenus déférés devant la Haute Cour et qui ne peuvent être libérés sous caution). En juin 2009, 23 % des détenus étaient accusés de défloration (Évaluation: Uganda Paralegal Advisory Services 2007-2010, The Law and Development Partnership, 24 mars 2011).

<sup>117</sup>Giffard, C. et Muntingh, L., *The Effect of Sentencing on the Size of the South African Prison Population*, Report 3, Open Society Foundation for South Africa, 2006, p. v.

détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible ». Les Règles de Beijing décrivent de façon précise la manière de traiter les délinquants juvéniles. Elles préconisent que l'âge de la responsabilité pénale ne doit pas être fixé trop bas eu égard aux problèmes de maturité affective, psychologique et intellectuelle<sup>118</sup>. Elles encouragent le recours à des moyens extra-judiciaires pour les délinquants juvéniles<sup>119</sup> et recommandent d'éviter autant que possible le placement en institution<sup>120</sup>.

Le seuil de la responsabilité pénale varie d'un pays à l'autre. L'organe de contrôle de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) estime qu'un seuil de responsabilité pénale inférieur à 10 ans est trop bas, et demande régulièrement aux États d'envisager un seuil minimal de 12 ans ou plus<sup>121</sup>. Les recherches indiquent que plus les jeunes sont maintenus hors du système judiciaire conventionnel, moins ils sont enclins à se livrer à des activités criminelles, et que les taux plus élevés de récidive sont enregistrés en particulier chez les anciens détenus mineurs<sup>122</sup>.

Dans les pays où des systèmes d'enregistrement des naissances ne sont pas en place, la détermination de l'âge des mineurs suspectés d'avoir commis une infraction peut s'avérer difficile, ce qui pourrait conduire à traiter des enfants âgés de moins de 18 ans comme des adultes, et à engager des poursuites pénales à l'encontre de mineurs qui n'ont pas atteint l'âge de la responsabilité pénale<sup>123</sup>.

Les mesures suivantes réduiraient l'emprisonnement d'enfants en conflit avec la loi.

- Révision de l'âge de la responsabilité pénale dans la législation et son relèvement le cas échéant.
- Amélioration des programmes d'enregistrement des naissances et mise en place de mesures efficaces pour déterminer l'âge des jeunes délinquants par un organe indépendant et qualifié.
- Dépénalisation des « délits de statut », tels que l'absentéisme scolaire, les fugues ou les « comportements antisociaux » qui pourraient faire l'objet de mesures extrajudiciaires; et traitement des causes sous-jacentes de ces comportements dans le cadre de programmes de rééducation.
- Non-pénalisation des victimes mineures.
- Décriminalisation des comportements considérés comme infractions mineures afin d'éviter que les enfants qui commettent de tels actes ne soient soumis à un processus de justice pénale, à défaut d'une procédure administrative ou d'une orientation vers un programme approprié.

<sup>118</sup>Règles de Beijing, règle 4.1.

<sup>119</sup>Règles de Beijing, règle 11.

<sup>120</sup>Règles de Beijing, règle 18.1.

<sup>121</sup>Penal Reform International, Making Law and Policy Work, op. cit., p. 60.

<sup>122</sup>CIEP, op. cit., p. 6; Tapio Lappi-Seppälä, op.cit.

<sup>123</sup>Les Directives de l'ONU relatives aux enfants, recommandées par la Résolution du Conseil économique et social 1997/30 du 21 juillet 1997, directive 12.

- Élaboration de système de justice pour mineurs et de politiques de sanctions qui traitent les mineurs délinquants de manière constructive, en s'attaquant aux causes des infractions et aux besoins de rééducation, dans le plein respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

La déjudiciarisation et les alternatives à l'emprisonnement pour enfants en conflit avec la loi seront traitées au chapitre F sur les alternatives à l'emprisonnement.

### 3. Suppression des dispositions relatives aux peines minimales obligatoires

La règle 3.3 des Règles de Tokyo dispose que: « le pouvoir discrétionnaire est exercé par l'autorité judiciaire ou une autre autorité indépendante compétente à tous les stades de la procédure, en toute responsabilité et conformément à la seule règle de droit ». Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a exprimé sa crainte que les peines minimales obligatoires mènent à l'imposition de sanctions disproportionnées par rapport à la gravité des infractions commises, soulevant ainsi les problèmes de conformité avec de nombreuses dispositions du PIDCP<sup>124</sup>. Des études ont montré que les peines minimales obligatoires ne constituaient pas des sanctions efficaces, en ce qu'elles restreignent le pouvoir discrétionnaire des juges sans pour autant offrir des résultats probants en termes de prévention de la criminalité<sup>125</sup>.

Afin de traduire les délinquants en justice conformément aux principes d'équité et de proportionnalité, les tribunaux doivent disposer d'un pouvoir discrétionnaire pour individualiser la peine, en tenant compte du passé du délinquant, de sa vulnérabilité, des circonstances de l'infraction, et des besoins de réinsertion. Il importe de s'assurer que ce pouvoir discrétionnaire permette aux tribunaux de décider non seulement de la durée d'une peine de prison, mais aussi de sélectionner le type de sanctions considérées comme plus appropriées, telles que les mesures non privatives de liberté.

Les législateurs sont encouragés à abroger les dispositions relatives aux peines minimales obligatoires qui soustrairaient tout pouvoir discrétionnaire en matière de détermination de la peine.

#### Russie: peines minimales obligatoires supprimées pour 68 infractions

En Russie, une loi votée en mars 2011 a supprimé les peines minimales de prison pour 68 infractions, y compris le «hooliganisme», la fraude et le vol. Cette loi n'abroge pas les peines de prison maximales, ce qui laisse ainsi la décision de l'emprisonnement à la discrétion du juge. Auparavant, les peines de prison étaient obligatoires pour ces infractions. Cette loi confère également aux juges un plus grand pouvoir de décision pour les peines relatives à certaines infractions, et permet ainsi l'application de mesures alternatives à l'emprisonnement telles que les travaux d'intérêt général. Cet amendement espérait également réduire la taille de la population carcérale d'un tiers.

Source: *The Moscow Times*, 9 mars 2011, <http://www.themoscowtimes.com/news/article/no-jail-possible-for-thieves-managers/432203.html>

<sup>124</sup>Observations finales du Comité des droits de l'homme: Australie. 24/07/2000. A/55/40, par. 498-528. (Observations finales/commentaires).

<sup>125</sup>ONUUDC, *Manuel on prisoners with special needs*, p. 66; O'Donovan, M. et Redpath, J., *The Impact of Minimum Sentencing in South Africa*, Report 2, Open Society Foundation for South Africa, 2006, p. 1 et 22-33.



#### 4. Restriction du recours à la condamnation à perpétuité

Les organismes internationaux et régionaux encouragent la restriction du recours à la réclusion à perpétuité. Un rapport de la direction générale de la justice pénale de l'Office des Nations Unies à Vienne relative à la réclusion à perpétuité<sup>126</sup> recommande que les États mettent en place une politique pénale qui, entre autres:

- veille à ce que la condamnation à perpétuité ne soit imposée qu'aux délinquants qui ont commis les crimes les plus graves et uniquement lorsqu'elle est absolument nécessaire à la protection de la société;
- entreprenne de ne pas imposer de condamnation à perpétuité à des mineurs en dessous de 18 ans; et
- garantisse que toute personne condamnée à perpétuité ait le droit de faire appel devant une instance supérieure et de solliciter la commutation de la peine.

Le droit international n'interdit pas explicitement le recours à la condamnation à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle pour les adultes, mais le PIDCP souligne que l'objectif essentiel du système pénitentiaire est la réadaptation et la réinsertion sociale du détenu, ce qui signifie que l'élimination de la possibilité d'une libération serait contraire à ce principe. En outre, les mesures contenues dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale assurent que la réclusion à perpétuité sans libération conditionnelle n'est pas une sanction envisageable, même pour les crimes les plus graves, et disposent que les peines de prison à vie doivent être réexaminées après 25 ans de détention<sup>127</sup>. La Convention relative aux droits de l'enfant interdit expressément le recours à l'emprisonnement à vie sans possibilité de libération pour les enfants en dessous de 18 ans<sup>128</sup>.

La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu qu'une condamnation à vie sans aucun espoir de libération pourrait, en principe, constituer un traitement inhumain ou dégradant en violation de l'article 3 de la Convention européenne<sup>129</sup>. Des juridictions nationales, telles que la Cour suprême mexicaine et la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, de France, d'Allemagne et d'Italie ont déclaré que la condamnation sans possibilité de libération est une atteinte à la dignité humaine, et ont reconnu aux personnes condamnées à perpétuité le droit fondamental d'être libérées.<sup>130</sup>

En réexaminant leur législation pour la rendre conforme aux règles internationales, les États sont encouragés à envisager de:

- Limiter le recours à la condamnation à perpétuité pour les infractions les plus graves et veiller à ce que les détenus condamnés à vie aient une possibilité de libération;

<sup>126</sup> Nations Unies (1996), *La condamnation à perpétuité*, Rapport de la direction générale de la justice pénale de l'ONU, Publication Nations Unies Genève.

<sup>127</sup> Article 110 (3) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

<sup>128</sup> CDE, article 37 a).

<sup>129</sup> Nigel Rodley, *et al.*, *Treatment of Prisoners under International Law*, op. cit., p. 382, note 10.

<sup>130</sup> Penal Reform International, *Alternative Sanctions to the Death Penalty Information Pack*, avril 2010, p. 19.

- Développer des régimes pénitentiaires pour les détenus condamnés à perpétuité qui seraient semblables aux régimes réservés aux autres détenus, qui prévoiraient la possibilité d'une libération éventuelle et reconnaîtraient la nécessité de veiller à la santé physique et mentale des détenus, indépendamment de leur libération future;
- Garantir aux détenus condamnés à perpétuité la possibilité d'être libérés après avoir purgé une période d'emprisonnement déterminée. La décision d'une libération conditionnelle devrait se baser sur une évaluation objective des risques par un organisme qualifié tel qu'une commission des libérations conditionnelles, plutôt que sur la nature de l'infraction commise ou sur une pression publique ou politique de lutte plus sévère contre la criminalité;
- Mettre en place les dispositions juridiques et les mesures nécessaires pour garantir que l'abolition de la peine de mort n'entraîne pas la commutation systématique de toutes les condamnations à mort en condamnations à perpétuité. Les tribunaux devraient être autorisés à réexaminer tous les dossiers, y compris l'équité des procédures, et devraient disposer d'un pouvoir discrétionnaire pour imposer d'autres peines de prison proportionnelles à l'infraction.

## 5. Rationalisation des autres peines

### 5.1 Réduction de la durée des peines

La durée accrue des peines, qui résulte souvent de l'imposition de peines d'emprisonnement exagérément disproportionnées par rapport aux infractions commises, est une autre préoccupation qui devrait être abordée dans de nombreux pays. Ces sanctions longues sont parfois le résultat de lois sur les peines minimales obligatoires, analysées ci-dessus, ou d'une croyance erronée que les peines de prison plus longues constituent une politique efficace de contrôle de la criminalité.

Les longues peines de prison servent naturellement à neutraliser les délinquants qui sont emprisonnés pendant de longues périodes certes, mais leur effet dissuasif sur la criminalité n'est pas prouvé<sup>131</sup>. Comme il a été noté, « pour prendre un exemple extrême, enfermer à vie toutes les personnes ayant commis des vols à l'étalage permettrait de réduire toute forme de récidive de leur part, mais constituerait évidemment une utilisation inefficace des ressources publiques »<sup>132</sup>. Le recours inutile à l'emprisonnement constitue une mauvaise utilisation des ressources qui pourraient, autrement, servir à remplir d'autres objectifs tels que la prévention de la criminalité et de la récidive ou l'amélioration des programmes de réinsertion. Le raccourcissement des peines de prison dans certains cas constitue une manière simple de réduire la taille de la population carcérale, tout en permettant la réalisation d'économies substantielles.

<sup>131</sup>Wright, V., "Deterrence in Criminal Justice", The Sentencing Project, novembre 2010.

<sup>132</sup>Mauer, M., Ryan S. K., Young, M. C., "The Meaning of 'Life': Long Prison Sentences in Context", mai 2004, The Sentencing Project, p. 26.

## 5.2 Réduction de l'impact des condamnations précédentes sur les peines prononcées

La prise en compte systématique des condamnations antérieures comme facteurs pouvant aggraver les peines prononcées peut conduire à des sanctions disproportionnées par rapport aux infractions commises, et constituer ainsi une violation du principe de la proportionnalité des peines<sup>133</sup>. Bien que la prise en compte des antécédents judiciaires du délinquant pour la détermination de la peine soit justifiée, l'impact des condamnations antérieures devrait dépendre des caractéristiques particulières du casier judiciaire du délinquant. Les facteurs à prendre en compte peuvent inclure la période entre la condamnation antérieure et l'infraction en question, la nature des infractions (par exemple, si les infractions antérieures étaient mineures ou si l'infraction en question est mineure), l'âge du délinquant et les circonstances de l'infraction.<sup>134</sup>

En Finlande par exemple, il existait jusqu'au milieu des années 1970 des règles en matière de récidive qui avaient pour effet d'aggraver systématiquement les peines encourues après un certain nombre de condamnations antérieures. En accordant au tribunal un pouvoir discrétionnaire plus large et en limitant la prise en compte de la récidive dans la condamnation, les peines de prison pour les infractions contre les biens (pour lesquelles la récidive est la plus courante) ont été réduites<sup>135</sup>.

## 6. Introduction d'alternatives à l'emprisonnement

Conformément aux normes internationales mentionnées ci-dessus, les autorités pourraient envisager de réviser leur législation pour s'assurer qu'elle met à la disposition des tribunaux un nombre suffisant de mesures et de sanctions non privatives de liberté. Ces mesures pourraient inclure une attribution de pouvoirs discrétionnaires suffisants pour permettre à la police et aux procureurs de déjudiciariser certains cas, une diversification des alternatives avant le procès, une restriction par la loi du recours à la détention préventive, la mise en place de mesures non privatives de liberté comme alternatives aux courtes peines de prison pour les infractions mineures n'impliquant pas de violence, et l'introduction d'alternatives à l'incarcération comme possibilités de sanctions dans certains cas. La législation devrait tenir compte des objectifs de réinsertion et prévoir des mesures et des sanctions non privatives de liberté répondant aux besoins en matière de traitement de certains délinquants tels que les toxicomanes et les personnes nécessitant des soins de santé mentale.

Pour une analyse plus détaillée des mesures et des sanctions non privatives de liberté, voir les chapitres E et F.

<sup>133</sup>Conseil de l'Europe, Comité des ministres, Recommandation n° R (92) 17, relative à la cohérence dans le prononcé des peines (adoptée par le Comité des ministres le 19 octobre 1992 lors de la 482<sup>e</sup> Réunion des délégués des ministres), partie D, par. 2.

<sup>134</sup>Ibid., partie D, par. 3.

<sup>135</sup>Tapio Lappi-Seppälä, Causes of Prison Overcrowding, communication présentée à l'Atelier sur les stratégies et meilleures pratiques visant à prévenir la surpopulation carcérale, douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale (Salvador, Brésil, 12-19 avril 2010), p.17.

## 7. La prise en compte de la capacité carcérale dans l'application de la détention préventive ou des peines de prison

Les SMR (Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus) ne traitent pas la question de la surpopulation carcérale, bien qu'elles fixent des standards minimums pour l'emprisonnement. Elles préconisent que les détenus ne doivent pas être emprisonnés dans des conditions contraires à ces standards. Les États sont tenus, en vertu du droit international, de protéger les droits de l'homme des détenus à leur charge, notamment en veillant à ce qu'ils soient traités avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à l'être humain<sup>136</sup>. Les Principes et bonnes pratiques de protection des personnes privées de liberté dans les Amériques soulignent clairement la nécessité de maintenir les taux d'occupation des établissements carcéraux dans des proportions qui garantissent le respect des normes internationales<sup>137</sup>. La Déclaration de Ouagadougou et le Plan d'action pour accélérer la réforme pénale et pénitentiaire en Afrique recommandent la prise en compte de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires lorsque des décisions sur l'incarcération et la durée des peines sont prises<sup>138</sup>.

Le droit de tout détenu d'être incarcéré dans des conditions qui respectent sa dignité humaine est garanti dans la législation interne de nombreux pays, en ce compris le droit à un espace suffisant. L'État doit dès lors garantir que les niveaux d'occupation d'une prison correspondent à sa capacité réelle. Le Comité des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme ont statué dans certains cas en faveur de requérants qui avaient été détenus dans des prisons où les conditions requises d'une détention conforme à la dignité humaine n'avaient pas été respectées à cause de la surpopulation<sup>139</sup>. Lorsque ces obligations internationales, régionales et souvent constitutionnelles ne peuvent être respectées, la prise de mesures pratiques visant à interdire la détention de personnes accusées ou condamnées devient juridiquement justifiée tant que ces droits ne peuvent être garantis.

Les mesures suivantes pourraient être envisagées:

- L'interdiction dans le droit et la pratique de l'emprisonnement de personnes (placées en détention préventive ou condamnées) dans des établissements pénitentiaires où les normes acceptables au niveau international et national en matière d'hébergement et de soins ne peuvent être respectées en raison de la surpopulation;

<sup>136</sup>PIDCP, article 10 (1).

<sup>137</sup>Principe XVII.

<sup>138</sup>Plan d'action, 2, Stratégies visant à réduire le nombre de détenus condamnés.

<sup>139</sup>Par exemple, dans l'affaire de *Lantsova c. la Fédération de Russie*, lorsque les autorités ont reconnu que les centres de détention accueillait le double du nombre prévu de détenus, ainsi que les mauvaises conditions de ces centres, le Comité a pris note d'informations indiquant que la population carcérale réelle était cinq fois supérieure à la capacité maximale autorisée, que la ventilation était déficiente et que l'alimentation et l'hygiène étaient insuffisantes. Il en a conclu que le maintien des centres de détention dans de telles conditions constituait une violation de l'article 10 (1) du PIDCP. Dans une autre affaire, *Mulezi c. la République du Congo*, le détenu s'est plaint, en plus des mauvais traitements et de la torture, du fait d'avoir été incarcéré dans des cellules surpeuplées alors qu'il était gravement blessé (à un moment donné, le détenu a été enfermé pendant 16 à 20 mois avec 20 autres personnes dans une cellule de 3 mètres par 5, infestée de cafards), avec très peu ou pas d'accès aux soins médicaux et avec une alimentation et une hygiène insuffisantes. Le Comité a conclu que les conditions de sa détention constituaient une violation de l'article 10 (1) du PIDCP. (Nigel Rodley et Matt Pollard, *The Treatment of Prisoners under International Law* (2011), p. 390). La Cour européenne des droits de l'homme a été saisie, par exemple, dans deux affaires en octobre 2009: *Orchowski c. la Pologne* et *Norbert Sikorski c. la Pologne* (<http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2009/1109/1224258391371.html>); et précédemment en 2001 et 2002: *Dougoz c. la Grèce* (mars 2001), *Peers c. la Grèce* (avril 2001) et *Kalashnikov c. la Russie* (juillet 2002). Dirk van Zyl Smit et Sonja Snacken, *Principles of European Prison Law and Policy*, 2009, p. 88.

### **La Cour européenne des droits de l'homme a ordonné à la Russie de fixer une capacité maximale pour les établissements de détention préventive<sup>a</sup>**

En janvier 2012, la Cour européenne des droits de l'homme a ordonné à la Russie d'établir pour chaque maison d'arrêt une capacité d'accueil maximale correspondant à tout le moins aux normes pénitentiaires nationales, et de réexaminer périodiquement cette capacité pour refléter l'évolution des normes en la matière. La Cour a également ordonné que les directeurs des maisons d'arrêt soient autorisés à refuser d'accueillir un nombre de détenus excédant les capacités d'accueil de leur établissement.

Par ailleurs, la Cour a ordonné l'introduction de recours préventifs et compensatoires pour permettre aux détenus d'obtenir un examen rapide et effectif de leurs griefs portant sur leurs conditions de détention.

<sup>a</sup>*Affaire Ananyev et autres c. Russie* (requêtes 42525/07 et 60800/08), arrêt pilote du 10 janvier 2012, violation des articles 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention européenne des droits de l'homme.

- L'emprisonnement ou la détention préventive peuvent, dans certains cas, être substitués par des mesures alternatives, ou par des peines ajournées jusqu'à ce qu'une place dans un centre de détention puisse être trouvée. Dans certains pays, des listes d'attente pour des places en prison ont été créées, comme c'est le cas pour tout autre service public, et les détenus ne sont admis dans les prisons que sous réserve de places disponibles<sup>140</sup>;
- Les tribunaux pourraient se voir incombent l'obligation de s'assurer que, conformément au droit international et constitutionnel de nombreux pays, le droit des détenus à un hébergement dans des conditions conformes à la dignité humaine à tous les stades de la procédure judiciaire est respecté<sup>141</sup>. En tant que garants du respect de la constitution, les tribunaux auront dès lors l'obligation de se pencher sur les conditions de détention et de s'assurer que l'hébergement en milieu carcéral respecte les obligations qui découlent des normes et standards nationaux et internationaux<sup>142</sup>;

### **Aux États-Unis, la Cour suprême a ordonné la libération de détenus afin de réduire la surpopulation**

En mai 2011, la Cour suprême des États-Unis a confirmé une décision judiciaire finale pour la libération de milliers de détenus en Californie en raison de la surpopulation. Les juges fédéraux ont ordonné que 40 000 détenus soient libérés sur deux ans. Les prisons californiennes détenaient 148 000 personnes dans des prisons conçues pour 80 000 détenus.

La Californie avait interjeté appel devant la Cour suprême, arguant que la libération des détenus pouvait présenter un risque pour la sûreté publique. La Cour a jugé toutefois que les plafonds en matière de capacité carcérale étaient nécessaires pour « préserver les droits constitutionnels des détenus ».

Sources: <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-13508182>

<sup>140</sup> Van Zyl Smit, D., dans "Swimming against the Tide: Controlling the size of the prison population in the new South Africa" dans B. Dixon et E. van der Spuy (eds.) *Justice Gained? Crime and Crime Control in South Africa's Transition*, Juta, Le Cap, 2004, 227-258, p. 250.

<sup>141</sup> Comme suggéré par Van Zyl Smit, D., *ibid.*, p. 250.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 250.

- Des politiques pourraient être élaborées afin d'obliger les organismes de justice pénale autres que l'administration pénitentiaire à assumer les coûts relatifs à la détention en attente du jugement, en partageant par exemple les coûts que génèrent les détenus placés en détention préventive<sup>143</sup>. Une telle mesure créerait une forte incitation financière pour les services en charge de traiter les affaires dans les tribunaux pour s'assurer que les procès ne soient pas indûment retardés<sup>144</sup>.

### Des dispositions législatives en Afrique du Sud afin de réduire la détention préventive

Selon la section 63A du code de procédure pénale n° 51 de 1977, un directeur de centre correctionnel peut demander à un tribunal de libérer certains détenus en attente de procès, si les conditions de détention dans le centre présentent une menace matérielle pour la dignité humaine, la santé physique ou la sécurité de l'accusé; ou lorsque la personne est accusée d'une infraction pour laquelle un fonctionnaire de police peut accorder la liberté sous caution, ou si l'accusé a été libéré sous caution par le tribunal, mais n'a pas pu la payer.

### Argentine – le contrôle du respect de la capacité d'accueil légale des prisons

Dans le cadre des réformes engagées par la Cour suprême de justice en Argentine, un groupe de personnes a préparé un projet de loi<sup>a</sup> visant à assurer le contrôle des taux d'occupation carcérale par un *habeas corpus* collectif. Le projet a proposé l'établissement d'une commission pour déterminer la capacité de chaque établissement pénitentiaire, en insistant particulièrement sur la « superficie minimale pour chaque détenu », conformément aux exigences des Règles minimales des Nations Unies pour le traitement des détenus.

Le projet de loi confie la responsabilité de la mise en œuvre de cette législation non seulement aux organes exécutifs, mais aussi aux autorités judiciaires, qui sont chargées d'assurer le respect des garanties constitutionnelles, en ne plaçant les personnes privées de leur liberté que dans des établissements qui ont une capacité d'accueil suffisante.

La commission proposée est composée des représentants des Ministères de la justice, de la santé publique et des infrastructures, ainsi que du Secrétariat aux droits de l'homme. Sa fonction est de déterminer le nombre total de places offertes dans chaque institution qui relève du service pénitentiaire de Buenos Aires, ainsi d'évaluer le nombre de détenus excédant la capacité.

Le projet propose que le Ministère de la justice élabore tous les quatre mois, selon des règles préétablies (le temps passé en détention préventive, l'âge de la personne, son état de santé, sa conduite et sa personnalité, sa capacité de réinsertion), une liste de personnes qui peuvent prétendre à une sorte d'atténuation légale de leur peine ou à des alternatives, indiquant les mesures respectives proposées pour chaque cas. La justice se prononce ensuite sur l'application des mesures proposées.

Sources: María Noel Rodríguez, ILANUD, *Strategies and best practices to reduce overcrowding in penal institutions, communication présentée à l'Atelier sur les stratégies et meilleures pratiques visant à prévenir la surpopulation carcérale, douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale (Salvador, Brésil, 12-19 avril)*.

<sup>a</sup>Dirigé par Dr. Mario Coriolano avocat près la Cour de cassation dans la province de Buenos Aires, Argentine, et membre du Sous-Comité pour la prévention de la torture.

<sup>143</sup>Ibid., p. 251.

<sup>144</sup>Ibid., p. 251.

## 8. Réforme de la législation et des politiques relatives aux infractions liées à la drogue

Compte tenu de l'impact de la criminalité liée à la drogue sur la croissance de la population carcérale dans le monde (première partie, chapitre B), et eu égard au fait que les politiques orientées principalement sur l'emprisonnement ne permettent pas de réduire de manière efficace les taux de récidive chez les délinquants toxicomanes, le développement d'approches plus exhaustives pour faire face aux crimes commis par cette catégorie de délinquants doit être considéré comme un élément clef des politiques qui visent à améliorer la santé et la sécurité publiques tout en réduisant l'emprisonnement.

De telles réformes devraient reposer sur le principe qui considère la toxicomanie comme un problème de santé et qui reconnaît la diversité des personnes impliquées dans le trafic de drogue, en tenant compte de la vulnérabilité et de la situation sociale d'une large majorité de consommateurs et en encourageant l'éducation, la prévention et le traitement. Bon nombre de délinquants détenus pour des crimes liés à la drogue ne sont pas des acteurs clefs dans le trafic de ces substances dont ils sont souvent dépendants. Des alternatives aux sanctions pénales, telles que les programmes d'éducation et de traitement<sup>145</sup>, pourraient répondre plus efficacement à leurs besoins de réinsertion sociale. Les principaux instruments internationaux, dont la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 et la Déclaration sur les principes<sup>146</sup> fondamentaux de la réduction de la demande de drogues de l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>147</sup>, reconnaissent ce principe. Ces instruments mettent l'accent sur la protection des personnes contre les effets sur la santé et les conséquences sociales de l'utilisation incontrôlée des substances psychoactives et appellent les gouvernements à prendre des initiatives multidisciplinaires, y compris l'utilisation d'alternatives à l'incarcération « dans les cas appropriés d'infractions de caractère mineur »<sup>148</sup>.

Dans son document de synthèse intitulé *De la coercition à la cohésion: Traiter la dépendance de la drogue par les soins de santé, et non les sanctions*<sup>149</sup>, l'ONUSD souligne que le passage d'une approche axée sur la sanction à une approche axée sur la santé est compatible avec les conventions internationales relatives au contrôle des drogues. Cette approche concorde également avec un grand nombre de preuves scientifiques<sup>150</sup>.

<sup>145</sup>ONUSD, *De la coercition à la cohésion*, p. 2.

<sup>146</sup>Nations Unies, Doc. E/CONF.82.15.

<sup>147</sup>A/RES/S-20/3 du 8 septembre 1998.

<sup>148</sup>L'article 3 de la Convention de 1988 intitulé « infractions et sanctions » dispose au paragraphe 4, alinéa c) que: "nonobstant les dispositions des alinéas précédents, dans les cas appropriés d'infractions de caractère mineur, les Parties peuvent notamment prévoir, au lieu d'une condamnation ou d'une sanction pénale, des mesures d'éducation, de réadaptation ou de réinsertion sociale, ainsi que, lorsque l'auteur de l'infraction est un toxicomane, des mesures de traitement et de postcure". La Convention propose aussi des alternatives à l'emprisonnement pour les délinquants condamnés pour possession, achat ou culture de stupéfiants et de substances psychotropes destinés à la consommation personnelle. (Voir article 3, par. 4 d) et article 3, par. 2, auquel le précédent renvoie.) Les sanctions non privatives de liberté suggérées comprennent l'éducation, la réadaptation et la réinsertion sociale pour ceux qui ne sont pas toxicomanes et des traitements et des postcures pour les toxicomanes. Voir aussi Neil Boister, *Penal Aspects of the United Nations Drug Conventions*, Kluwer, La Haye 2001.

<sup>149</sup>ONUSD, *De la coercition à la cohésion: Traiter la dépendance de la drogue par les soins de santé, et non les sanctions*, Document de synthèse, New York, 2010 ([https://www.unodc.org/docs/treatment/Coercion/Coersion\\_FRENCH.pdf](https://www.unodc.org/docs/treatment/Coercion/Coersion_FRENCH.pdf)).

<sup>150</sup>Ibid.

Dans sa résolution 55/12 du 16 mars 2012, intitulée « alternatives à l’incarcération pour certaines infractions en tant que stratégies de réduction de la demande de drogues favorisant la santé et la sécurité publiques »<sup>151</sup>, la Commission des stupéfiants (CND) a noté, entre autres, que « des États Membres ont adopté des mesures alternatives aux poursuites et à l’incarcération à l’intention des délinquants toxicomanes, et que parmi celles-ci figurent notamment les procédures juridiques spécifiques, les travaux d’intérêt général et la surveillance de l’usage de drogues avec conséquences en cas de non-respect des règles posées » et a remarqué que « de telles mesures ont effectivement permis de réduire le taux de récidive, de faciliter la réadaptation et, dans le même temps, de préserver les ressources humaines et financières, de reconstruire les familles et de contribuer à la reconstitution du tissu social ».

Cette résolution encourage, entre autres, les États Membres à « envisager, dans les limites de leur cadre juridique et conformément au droit international applicable, d’autoriser la pleine mise en place de formules de traitement et de prise en charge de la toxicomanie à l’intention des délinquants, en particulier, lorsque la situation s’y prête, d’offrir un traitement en remplacement de l’incarcération afin de contribuer au renforcement des politiques de réduction de la demande de drogues tout en favorisant la santé et la sécurité publiques ».

Conformément aux recommandations de la CND, ainsi qu’à l’approche adoptée par les principaux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, il faudrait envisager une stratégie nationale, qui, tout en conservant la sanction pénale des infractions graves liées aux drogues, introduirait une réforme législative offrant un cadre juridique plus humain et plus juste pour les consommateurs de drogues et autres auteurs d’infractions mineures liées à la drogue, et élargissant les politiques et les ressources dans les domaines de la prévention, de la réduction des préjudices, des traitements et des soins, y compris la réadaptation et les mesures de réinsertion sociale.

Dans ce cadre:

- La dépénalisation de certaines infractions liées à la drogue, telle que la possession, l’achat ou la culture pour consommation personnelle pourrait être envisagée<sup>152</sup>.
- La déjudiciarisation de certains délinquants toxicomanes et leur orientation vers des services et des traitements en milieu ouvert pourrait être introduite en droit et dans la pratique;
- La législation pourrait être revue pour établir une distinction claire entre les différents acteurs présents sur le marché de la drogue, y compris ceux qui sont impliqués dans des trafics à grande échelle et les revendeurs de rue, et une différenciation entre les différents niveaux de production et de trafic. Dans ce contexte, une réduction dans la sévérité des sanctions applicables aux infractions mineures liées à la drogue et ne relevant pas d’un processus de déjudiciarisation pourrait être envisagée. Des alternatives constructives pourraient être introduites pour s’assurer que le recours à l’emprisonnement est mesuré;

<sup>151</sup>E/2012/28, E/CN.7/2012.18.

<sup>152</sup> Recommandé aussi dans le contexte des stratégies relatives au contrôle du VIH/sida dans les prisons. Voir ONUDC, OMS, Onusida, *HIV/AIDS Prevention, Care, Treatment and Support in Prison Settings, A Framework for an Effective National Response*, Lines, R. et Stöver, H., 2006, p. 16.



- Les investissements dans la mise en place de traitements de la toxicomanie qui soient concluants, accessibles en milieu ouvert, et dispensés par les services de santé nationaux pourraient être augmentés afin d'assurer des traitements et soins efficaces pour les personnes faisant l'objet d'une déjudiciarisation. Une augmentation dans le nombre et l'accessibilité de ces options de traitement permettrait également d'éviter à ces personnes tout contact avec le système de justice pénale, et les épargne ainsi des conséquences préjudiciables et stigmatisantes de ce contact<sup>153</sup>;
- Des alternatives en milieu ouvert pour les trafiquants de rue et autres personnes impliquées dans du trafic à petite échelle pourraient être développées, telles que la formation professionnelle et l'éducation, afin de leur permettre de vivre à l'abri du crime et de la drogue;
- De tels investissements doivent s'accompagner d'informations et d'activités de sensibilisation à grande échelle, y compris sur la manière d'accéder aux options d'aide disponibles, afin de sensibiliser les toxicomanes sur les risques associés à la consommation de drogue et les inciter à poursuivre leur traitement.

Une analyse des alternatives à l'incarcération pour les infractions liées à la drogue figure dans le chapitre F sur les alternatives à l'incarcération.

## 9. Réduction de l'emprisonnement des personnes nécessitant des soins de santé mentale

Comme il a été souligné dans la première partie, à la section 7 du chapitre B, les prisons sont fréquemment sollicitées pour accueillir des personnes nécessitant des soins de santé mentale. Ces personnes ne sont pas suffisamment armées pour survivre en milieu carcéral, et leur état se détériore le plus souvent en l'absence de soutien psychosocial adéquat et de soins de santé appropriés. Les Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale (Principes relatifs à la maladie mentale) indiquent clairement que toute personne nécessitant des soins de santé mentale devrait avoir le droit d'être, dans la mesure du possible, traitée et soignée dans le milieu où elle vit<sup>154</sup>. L'OMS recommande que les services de santé mentale soient des services communautaires, intégrés autant que possible dans les services de santé généraux, conformément au principe essentiel de « l'environnement le moins restrictif possible »<sup>155</sup>.

Les objectifs de réinsertion sociale et de prévention de la récidive peuvent mieux se réaliser grâce aux traitements et aux soins, plutôt que par des mesures punitives, surtout lorsqu'il s'agit de délinquants souffrant de maladies mentales ayant commis des infractions qui n'impliquent aucune violence.

<sup>153</sup>L'ONUSD a lancé une nouvelle stratégie relative au traitement de la toxicomanie pour encourager et soutenir des politiques de traitement factuelles et éthiques partout dans le monde. Treatnet, qui a commencé en 2005, préconise des traitements de la toxicomanie et des services de réadaptation diversifiés, qualitatifs et efficaces, y compris en matière de prévention et de soins du VIH/sida. Treatnet est présent partout dans le monde avec des projets pour améliorer les services de traitement de la toxicomanie dans 27 pays d'Afrique, d'Asie centrale, du Moyen-Orient, d'Amérique du Sud et d'Asie du Sud-Est.

<sup>154</sup>Les Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale, principe 7.1.

<sup>155</sup>Visés dans le document de l'ONU Doc. E/CN.4/2005/51, par. 14.

Mesures clefs suggérées:

- Dans la plupart des pays, les problèmes liés à l'accès de la population à des soins de santé de qualité doivent être réglés d'urgence, et l'accès aux soins des personnes souffrant de déficience mentale doit être amélioré pour réduire l'emprisonnement inutile et préjudiciable de délinquants nécessitant des soins de santé mentale, et soulager ainsi la pression qui pèse sur les ressources limitées des services de santé pénitentiaires;
- Les politiques qui préconisent des sanctions punitives et conduisent de plus en plus à l'emprisonnement de groupes défavorisés, tels que des délinquants souffrant de déficiences mentales, pour des infractions n'impliquant pas de violences, doivent être réévaluées pour inverser la tendance de l'augmentation significative de ces catégories de détenus dans les établissements qui n'ont pas été conçus pour répondre aux besoins de réinsertion sociale de ces groupes vulnérables;
- Le manque de services de santé mentale ne doit jamais justifier, à lui seul, l'emprisonnement de personnes atteintes de maladies mentales. Cette pratique devrait être strictement interdite par la loi<sup>156</sup>.

Voir aussi la partie II, chapitre F, section 6.2 pour une analyse des mesures et des sanctions non privatives de liberté pour les délinquants nécessitant des soins de santé mentale.

## 10. Mécanismes de libération pour raisons humanitaires et grâces nationales

*Libération pour raisons humanitaires:* les établissements pénitentiaires ne sont généralement pas adaptés pour fournir un hébergement et des soins adéquats aux détenus qui ont de graves problèmes de santé, qui souffrent d'un handicap, qui sont âgés et ont dès lors des besoins particuliers, ou qui souffrent d'une maladie en phase terminale. En outre, l'accueil de ces personnes dans des structures pénitentiaires à même de leur offrir des soins et des services adaptés peut être extrêmement coûteux pour l'État. La libération pour raisons humanitaires devrait être envisagée pour les individus qui ne présentent pas de menaces pour la société et dont l'âge, le handicap ou l'état de santé leur pose de sérieux problèmes pour supporter les conditions de détention, rendant ainsi la sanction encore plus sévère.

De nombreux systèmes juridiques prévoient des dispositions en faveur des alternatives à l'incarcération ou de la libération pour raisons humanitaires pour les détenus en phase terminale de manière générale, et ceux qui sont à un stade avancé du sida en particulier, en instaurant diverses modalités et procédures<sup>157</sup>. Les critères d'admissibilité à ce genre de libération pour raisons de maladie en phase terminale ne devraient pas être indûment restrictifs et les procédures devraient être accessibles pour éviter une prolongation inutile de la période d'attente qui pourrait entraîner le décès des patients en prison pendant que la décision sur leur libération est en cours d'examen.

<sup>156</sup>WHO and ICRC, Information Sheet, Mental Health and Prisons ([http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/98989/WHO\\_ICRC\\_InfoSht\\_MNH\\_Prisons.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/98989/WHO_ICRC_InfoSht_MNH_Prisons.pdf)).

<sup>157</sup>Conseil économique et social des Nations Unies, Commission sur la prévention du crime et la justice pénale, Quinzième session, Vienne, 24-28 avril 2006, article 8 c) de l'ordre du jour provisoire, Utilisation et application des règles et des normes des Nations Unies dans la prévention du crime et la justice: lutter contre la propagation du VIH/sida dans les structures de la justice pénale, les maisons d'arrêt et les établissements pénitentiaires, Rapport du Secrétaire général, E/CN.15/2006/15, 10 février 2006.

Une coopération efficace entre les services médicaux dans les prisons et les services de santé en milieu ouvert devrait veiller à ce que les patients, une fois libérés, reçoivent tous les soins médicaux nécessaires, y compris les soins palliatifs, dans les établissements médicaux communautaires. La coopération devrait également établir des liens avec les établissements qui dispensent des soins spécialisés pour les patients en phase terminale.

*Grâce présidentielle ou nationale:* des mécanismes nationaux de grâces individuelles existent dans de nombreux pays. Des groupes de détenus peuvent également être graciés et libérés dans certains pays sur la base d'une loi spécifique ciblant certaines catégories de détenus ou d'infractions<sup>158</sup>. Les grâces sont habituellement des actes individuels de clémence accordés par un président, un monarque, sur la recommandation d'un comité, d'une commission, d'un ministère ou d'un autre organisme chargé d'examiner les demandes de grâce. Les grâces peuvent entraîner la libération du détenu concerné après qu'une proportion – souvent assez longue – de la peine a été purgée (généralement dans le cas d'une infraction mineure) ou après la commutation de la peine en cas de condamnation à mort. Pour être efficaces, les règles et les procédures relatives aux demandes de grâce doivent être claires, et les détenus doivent pouvoir accéder aux services d'un avocat et, le cas échéant, à une assistance juridique pour leur permettre de soumettre leur demande.

## 11. Amnisties

L'amnistie est un acte par lequel le pouvoir législatif supprime les conséquences pénales de certaines infractions punissables, en arrêtant les poursuites et en annulant les condamnations. L'amnistie peut être accordée dans le cadre d'un processus de réconciliation ou de transition dans les pays qui sortent de conflits ou de régimes politiques oppressifs. L'amnistie devra toutefois être distinguée de la libération des personnes détenues dans le cadre d'un conflit armé, comme les prisonniers de guerre et les détenus civils, et qui sont mis en liberté lorsque les hostilités prennent fin, à moins qu'ils ne purgent une peine pour une infraction pénale<sup>159</sup>.

Il existe des dispositions spécifiques prévoyant des amnisties en vertu du droit international humanitaire (DIH) et dans le cadre des conflits armés non internationaux (CANI), mais ces amnisties ne s'étendent pas aux crimes de guerre ou aux crimes contre l'humanité commis pendant le conflit. L'article 6(5) du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II, 8 juin 1977) dispose qu'« à la cessation des hostilités, les autorités au pouvoir s'efforceront d'accorder la plus large amnistie possible aux personnes qui auront pris part au conflit armé ou qui auront

<sup>158</sup>Par exemple, en Équateur, sur base d'une loi adoptée en juillet 2008, une grâce nationale avait été accordée à toutes les personnes qui avaient été condamnées pour trafic, transport, acquisition ou possession de substances illicites et répondaient aux critères suivants: la peine a déjà été prononcée à l'encontre du détenu, la peine concernait une première infraction, la quantité de substance illicite faisant l'objet de la peine d'emprisonnement était de deux kilogrammes ou moins, le détenu avait purgé au moins 10 % de sa peine (ou au moins un an). Selon le Bureau du Procureur général, 2 300 personnes emprisonnées en application de la loi 108, qui avait été adoptée pour mettre en œuvre une nouvelle politique répressive en matière de lutte contre la drogue en 1989, ont été finalement graciées. (Voir: Sandra G. Edwards et Coletta A. Youngers, "Drug Law Reform in Ecuador: Building Momentum for a More Effective, Balanced and Realistic Approach", mai 2010, Transnational Institute (<http://www.druglawreform.info/en/publications/legislative-reform-series-/item/368-drug-law-reform-in-ecuador>).

<sup>159</sup>Voir article 118, Troisième Convention de Genève relative au traitement des détenus de guerre (12 août 1949); article 133, Quatrième Convention de Genève relative à la protection des civils en temps de guerre (12 août 1949).

été privées de liberté pour des motifs en relation avec le conflit armé, qu'elles soient internées ou détenues. »

Les amnisties sont essentiellement conçues pour faciliter la réconciliation, mais elles peuvent servir à améliorer les conditions carcérales en réduisant la surpopulation à court terme, pendant qu'une stratégie de plus longue durée, visant une réduction durable de la population carcérale, est en cours d'élaboration.

Bien qu'efficaces à court terme, les amnisties posent différents problèmes:

- La confiance du public dans le système de justice peut s'amenuiser lorsque des personnes considérées avant tout comme des « criminels » sont régulièrement libérées en dépit des peines qui leur sont imposées<sup>160</sup>;
- Cette perception négative de la société complique la réinsertion sociale des détenus après leur libération;
- Les détenus peuvent être libérés sans préparation ou sans aide sociale et risquent donc de revenir rapidement en prison<sup>161</sup>;
- La libération des détenus souffrant de maladies infectieuses, comme la tuberculose et le VIH/sida, sans suivi approprié constitue un risque de santé publique<sup>162</sup>;
- Les détenus sont souvent libérés parce qu'ils appartiennent à certaines catégories, sans qu'une évaluation individuelle des risques ne soit conclue<sup>163</sup>;
- Le recours à des amnisties générales périodiques comme moyen de répondre à la problématique de la surpopulation peut retarder considérablement le processus d'analyse, d'adoption et d'application de mesures à long terme, telles que l'instauration des alternatives à l'incarcération dans le droit et la pratique et la mise en œuvre des réformes des politiques pénales.

Ces préoccupations devraient être prises en compte lorsque des amnisties sont envisagées. Les mesures suivantes pourraient être considérées:

- Les personnes admissibles doivent être sélectionnées soigneusement, sur la base d'évaluations individuelles;
- Le public doit être pleinement informé des catégories/caractéristiques des détenus libérés et de la méthode de sélection;
- Des mesures doivent être prises pour s'assurer que les personnes nécessitant un traitement médical continu soient orientées vers des services communautaires appropriés, et que ces services disposent de leurs noms et de leurs adresses pour leur assurer un suivi; et
- Les amnisties ne doivent jamais retarder l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies visant à régler à long terme le problème de la surpopulation carcérale.

<sup>160</sup> CIEP, note d'orientation n° 4, La lutte contre le surpeuplement des prisons ([http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/french\\_gn\\_4.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/french_gn_4.pdf)).

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Ibid.

<sup>163</sup> Ibid.

## RECOMMANDATIONS

### *SANCTIONS: CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES*

#### Aux législateurs, aux décideurs et aux autorités judiciaires

- Individualiser la sanction en tenant compte des antécédents du délinquant et des circonstances de l'infraction.
- Concilier les impératifs de protection de la sécurité publique et de pénalisation du délinquant et la nécessité de faciliter la réinsertion pour éviter la récidive.
- Prévoir différents types de sanctions dans la législation pour donner aux juges une plus grande latitude dans la détermination de la peine.

### *DÉCRIMINALISATION ET DÉPÉNALISATION*

#### Aux législateurs et aux décideurs

- Envisager de décriminaliser les actes susceptibles d'être régis par les politiques sociales ou de soins de santé plutôt que par le droit pénal, et envisager de reclasser les infractions mineures en infractions administratives.
- Envisager d'introduire des options non privatives de liberté pour les défauts de paiement de dettes comme alternatives au recours systématique à l'emprisonnement
- Réexaminer les catégories d'infractions pour en réévaluer la gravité.

### *L'EMPRISONNEMENT DES ENFANTS COMME MESURE DE DERNIER RECOURS*

#### Aux législateurs et aux décideurs

- Envisager de revoir l'âge de la responsabilité pénale dans la législation et le relever le cas échéant pour s'assurer qu'il est au minimum supérieur à 12 ans. S'assurer de la mise en place de mesures efficaces pour que l'âge des jeunes délinquants soit, le cas échéant, déterminé par un organisme indépendant et qualifié afin que les mineurs en dessous de 18 ans ne soient pas traités comme des adultes. Éviter de poursuivre les mineurs en dessous de l'âge de la responsabilité pénale.
- Décriminaliser les « délits d'État » et ne jamais pénaliser les enfants victimes. Développer un système de justice pour mineurs et élaborer des politiques de sanctions qui évitent de les placer en institution et les traitent de manière constructive, en s'attaquant aux causes du crime et en tenant compte des besoins de rééducation, dans le plein respect du principe de la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

### *RESTRICTION DU RECOURS AUX CONDAMNATIONS À PERPÉTUITÉ*

#### Aux législateurs et aux décideurs

- S'assurer que la condamnation à perpétuité n'est imposée qu'aux délinquants coupables d'infractions très graves et lorsque les impératifs de protection de la société l'exigent.
- Ne pas imposer la condamnation à perpétuité à des mineurs en dessous de 18 ans.
- Faire en sorte que tout détenu condamné à perpétuité puisse être libéré à un certain moment après avoir purgé une proportion de sa peine d'emprisonnement, et mettre en place des mesures appropriées pour que toute décision de libération soit fondée sur une évaluation objective des risques par un organisme qualifié tel qu'une commission des libérations conditionnelles.
- Mettre en place les mesures et dispositions juridiques nécessaires pour s'assurer que, suite à l'abolition de la peine de mort, les tribunaux sont autorisés à réexaminer toutes les affaires, y compris en ce qui concerne l'équité des procédures, et que les juges disposent du pouvoir discrétionnaire leur permettant d'imposer des peines d'emprisonnement proportionnelles à l'infraction commise.

***RATIONALISATION DES AUTRES SANCTIONS*****Aux législateurs, aux décideurs et aux autorités judiciaires**

- Poursuivre une politique pénale qui exige que les longues peines d'emprisonnement ne soient prononcées que lorsque les impératifs de protection de la société l'exigent.
- Éviter la prise en compte systématique des condamnations antérieures comme facteurs aggravants.

***INTRODUCTION D'ALTERNATIVES À L'EMPRISONNEMENT*****Aux législateurs et aux décideurs**

- Réviser la législation pour s'assurer qu'elle comprenne un nombre suffisant et diverses formes de sanctions non privatives de liberté afin de réduire le recours à la détention préventive et à l'emprisonnement.

Voir les recommandations plus précises au chapitre F.

***TENIR COMPTE DE LA CAPACITÉ CARCÉRALE DANS L'APPLICATION DE L'EMPRISONNEMENT*****Aux législateurs et aux décideurs**

- Interdire l'emprisonnement dans les établissements pénitentiaires qui ne peuvent offrir un hébergement et des soins conformes aux normes nationales et internationales en raison de la surpopulation. Dans ces cas, envisager de remplacer les détentions préventives et les peines de prison par des mesures alternatives ou de reporter l'application de la peine jusqu'à ce qu'un espace adéquat dans un établissement soit disponible.
- Envisager de conférer aux tribunaux la responsabilité de s'assurer que, conformément au droit international et constitutionnel de nombreux pays, le droit des détenus à un hébergement dans des conditions conformes à la dignité humaine à tous les stades de la procédure judiciaire soit respecté.

***RÉFORME DE LA LÉGISLATION ET DES POLITIQUES RELATIVES AUX INFRACTIONS LIÉES À LA DROGUE*****Aux législateurs et aux décideurs**

- Mettre au point une stratégie nationale comprenant une réforme législative qui offre un cadre juridique humain et juste pour les infractions liées à la drogue, ainsi qu'un élargissement des politiques et des ressources aux domaines de la prévention, de la réduction des préjudices, des traitements et de la réinsertion sociale.
- Envisager de réduire la criminalisation de certaines infractions liées à la drogue, telles que l'usage et la possession pour consommation personnelle.
- Introduire dans le droit et la pratique la déjudiciarisation de certains délinquants et leur orientation vers des traitements et des services en milieu ouvert.
- Examiner la législation pour établir une distinction claire entre les différents acteurs présents sur le marché de la drogue, et envisager de réduire la sévérité des sanctions applicables aux infractions mineures liées à la drogue.
- Investir dans des traitements de la toxicomanie qui soient concluants, accessibles en milieu ouvert, et dispensés par les services de santé nationaux afin d'offrir des traitements et des soins efficaces aux personnes faisant l'objet d'une déjudiciarisation.
- Investir dans des programmes de prévention concluants, tels que les campagnes de sensibilisation et d'information à grande échelle sur la consommation de la drogue et les risques qui y sont associés, et fournir des informations sur la manière d'obtenir l'aide nécessaire.

### *LES DÉLINQUANTS NÉCESSITANT DES SOINS DE SANTÉ MENTALE*

#### **Aux législateurs, aux décideurs et aux acteurs de la justice pénale**

- Traiter les problèmes liés à l'accès de l'ensemble de la population à des soins de santé de qualité, et améliorer en particulier la qualité et l'accès aux soins pour les personnes défavorisées, sans abri, sans emploi, ou celles qui souffrent de déficiences mentales, dans le but de réduire l'emprisonnement inutile et préjudiciable des délinquants nécessitant des soins de santé mentale.
- Ne jamais justifier l'emprisonnement de personnes atteintes de maladies mentales par le manque de structures publiques de santé mentale appropriées, et interdire strictement cette pratique par la loi.
- Réévaluer les politiques punitives et répressives qui conduisent à l'emprisonnement croissant des groupes défavorisés, tels que les délinquants atteints de maladies mentales, pour des infractions n'impliquant pas de violence, dans des établissements qui ne sont pas conçus pour répondre aux besoins de réinsertion sociale de ces individus vulnérables.

### *LIBÉRATION POUR RAISONS HUMANITAIRES ET MÉCANISMES DE GRÂCE PRÉSIDENTIELLE/NATIONALE*

#### **Aux législateurs et aux décideurs**

- Envisager d'accroître le recours à la libération pour des raisons d'âge, de santé, de handicap ou de maladie en phase terminale et simplifier les procédures pour demander le cas échéant une libération pour raisons humanitaires.
- Revoir les règles relatives aux autres mécanismes exceptionnels de grâce pour en assurer l'accessibilité et l'application cohérente et équitable.

### *AMNISTIES*

#### **Aux législateurs et aux décideurs**

- Envisager le recours aux amnisties pour réduire la surpopulation dans les prisons.
- S'assurer que les personnes éligibles sont soigneusement sélectionnées par un organisme qualifié sur la base d'évaluations individuelles des risques.
- Mettre en place des règles et des mécanismes visant à assurer le suivi des personnes qui nécessitent des soins de santé en milieu ouvert.
- S'assurer que les amnisties ne retardent pas l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies durables pour régler à long terme le problème de la surpopulation carcérale.

## CHAPITRE C. AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE

Les réformes législatives sont certes importantes pour s'assurer que les acteurs de la justice pénale disposent d'un cadre législatif leur permettant de prendre des décisions et de mettre en œuvre des mesures de réduction du recours à l'emprisonnement, mais la législation ne peut être utile que si les institutions du système de justice pénale fonctionnent de manière efficace. Un système de justice pénale inefficace peut en effet entraîner des retards importants dans l'administration de la justice, ce qui a pour conséquence de maintenir les accusés – y compris ceux qui finissent par être innocentés – en détention pendant des mois, voire des années, avant de les présenter à un juge. Dès lors, le procès peut être excessivement prolongé avant qu'un verdict final ne soit prononcé.

Comme il a été mentionné dans le chapitre B de la première partie, cette inefficacité peut être le résultat de nombreux facteurs qui se renforcent mutuellement.

Les facteurs clefs sous-jacents qui conduisent à cette inefficacité comprennent:

- Le nombre insuffisant et la formation inadéquate des acteurs de la justice pénale, notamment les policiers, les procureurs, les juges et le personnel pénitentiaire;
- La faiblesse des ressources et des capacités techniques des organismes et des acteurs de la justice pénale;
- Le manque de coopération entre les organismes de justice pénale, tels que la police, le parquet, les tribunaux et l'administration pénitentiaire;
- La complexité et la lourdeur des procédures de justice pénale et la bureaucratie excessive qui provoque des retards systémiques;
- Le manque de données fiables concernant les détenus et les prévenus;
- Le manque de transparence et de responsabilisation.

Lorsque ces facteurs sous-jacents ne sont pas abordés de manière globale, les tribunaux deviennent surchargés, ce qui provoque souvent des problèmes de surpopulation dans les prisons.

### 1. Renforcement des capacités des acteurs de la justice pénale

L'efficacité et l'efficacé dans l'administration de la justice conformément aux normes internationales et régionales établies dépendent en grande partie des principaux acteurs du système de justice pénale, à savoir les juges, les procureurs, les avocats, les policiers et le personnel pénitentiaire. Ces acteurs sont impliqués et chargés des décisions qui sont prises dans l'ensemble du système et qui ont une incidence sur la taille de la population carcérale. En favorisant un recours minimal à l'emprisonnement dans les décisions qu'ils prennent, ces acteurs peuvent contribuer à réduire l'afflux de détenus dans les prisons. En exerçant leurs fonctions de manière équitable et efficace, ils peuvent ainsi réduire les retards inutiles et les sanctions injustes et améliorer les perspectives de réinsertion sociale des détenus. L'efficacité du système



est en effet tributaire des compétences des acteurs du système de justice pénale, de leur intégrité et du respect des règles de déontologie, ainsi que de l'absence de toute forme de corruption. Des normes internationales et régionales ont été établies pour fournir une orientation en matière de recrutement et de formation du personnel de la justice pénale<sup>164</sup>.

### *1.1 Procédures de recrutement et formation*

L'élaboration de mécanismes appropriés pour attirer des profils de très haut niveau par le biais de procédures de recrutement transparentes et fondées sur le mérite est fondamental. Le renforcement des capacités et la formation devraient inclure les domaines suivants: les droits de l'homme des prévenus et des détenus, y compris le droit à une assistance juridique dès l'arrestation; les critères de décisions en matière d'arrestation et de poursuites; les directives en matière de déjudiciarisation; les techniques d'enquête conformément aux normes internationales; les jugements et sanctions équitables; la réinsertion sociale des détenus et les décisions de libération anticipée. La formation devrait encourager le comportement éthique et l'interdiction de toute forme de corruption.

### *1.2 Évaluation des performances*

L'évaluation des performances des acteurs du système de justice pénale devrait être réexaminée pour s'assurer qu'elle ne repose pas sur le nombre d'arrestations ou de condamnations, mais plutôt sur des critères qui mesurent l'efficacité des activités de justice pénale. Ces critères incluent la conformité aux normes internationales des droits de l'homme, qui disposent entre autres que l'emprisonnement doit être utilisé avec mesure; la pertinence des réponses que le système de justice pénale apporte à l'infraction; et les caractéristiques des suspects ou des délinquants.

Pour être efficace, un tel réexamen devrait être accompagné par d'autres mesures, telles que la suppression des « quotas d'arrestation » (voir chapitre E, section 1) et l'élargissement du pouvoir discrétionnaire de la police et des procureurs pour déjudiciariser certaines personnes en les orientant, par exemple, vers des mécanismes alternatifs de règlement des différends (voir chapitre E, section 3).

### *1.3 Ressources et investissements adéquats*

Il est nécessaire de veiller à ce que les acteurs du système de justice pénale puissent exercer leur rôle efficacement et conformément aux règles internationales, ce qui nécessite une affectation budgétaire appropriée pour permettre au système de fonctionner de manière optimale. L'investissement dans l'appareil de justice pénale permet de réaliser des économies à long terme, en minimisant les retards dans les procédures pénales et en réduisant le recours à l'emprisonnement et les frais collatéraux. Un tel investissement permet également de renforcer la confiance du public dans le système de justice.

<sup>164</sup>Par exemple, les Principes fondamentaux de l'ONU relatifs à l'indépendance de la magistrature; les Principes essentiels relatifs au rôle du barreau; les Principes directeurs des Nations Unies applicables au rôle des magistrats du parquet; le Code de conduite des agents chargés de l'exécution des lois; les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, entre autres.

## 2. Amélioration des mécanismes de coopération entre les organismes de justice pénale

Une des causes principales de la surcharge d'activité dans les tribunaux et une des raisons principales de la surpopulation carcérale est le manque d'échange d'informations entre les acteurs de la justice pénale, qui sont amenés à prendre des décisions (ou ne parviennent pas à les prendre) sans disposer d'informations suffisantes sur chaque cas individuel ou sur la situation dans son ensemble. Les causes des retards dans la procédure pénale doivent être traitées conjointement pour pouvoir résorber l'arriéré judiciaire de manière systémique et soulager la pression qui pèse sur les prisons, par le biais d'actions conjointes de la police, du parquet et des tribunaux. La mise en place de mécanismes de coopération entre les organismes de justice pénale peut aider à réduire, en particulier et de façon significative, le nombre d'individus placés en détention préventive, en accélérant le traitement des affaires, en veillant à ce que les accusés soient traduits en temps utile devant la justice, et en s'assurant que les détenus soient mis en liberté lorsque les délais sont dépassés.

Quelques exemples de bonnes pratiques ont vu le jour. Par exemple, dans le cadre de la *Chain Link Initiative*, la coopération entre les tribunaux, le parquet, les prisons, les services sociaux, les dirigeants des communautés locales et les ONG a été instaurée/renforcée au Kenya, au Malawi, en Tanzanie et en Ouganda, grâce à des réunions régulières et des visites conjointes dans les prisons, ainsi qu'au développement et à la dissémination de normes de performance établies, ce qui a permis d'accélérer le traitement des affaires et de libérer les détenus emprisonnés illégalement<sup>165</sup>.

D'autres exemples, tels que les Comités de coordination au Bangladesh et les Comités d'utilisateurs des tribunaux en Afrique australe ont également montré comment la coordination entre les acteurs de la justice au niveau local peut résoudre les problèmes de surpopulation à très faible coût, voire sans frais.

### **Cambodge – Dialogue entre différents acteurs pour trouver des solutions à la surpopulation carcérale (avec le soutien du CICR)**

Le CICR s'est engagé dans l'action humanitaire au Cambodge depuis de nombreuses années et a visité des prisons depuis plus de 20 ans. Dans les années 2000, l'institution a commencé à travailler avec les autorités cambodgiennes pour tenter d'atténuer les effets combinés sur la vie des détenus du manque d'investissement dans les installations et de la croissance continue du nombre de détenus. L'accès à l'eau potable, l'aération, les systèmes d'égouts et les cuisines ont été améliorés. Cependant, l'identification et le traitement des causes profondes de la surpopulation carcérale se sont avérés indispensables pour que les efforts du CICR et des autorités cambodgiennes continuent d'apporter leurs fruits.

<sup>165</sup>Penal Reform International ([www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)), Index de bonnes pratiques pour la réduction de la détention préventive; et ONUDC, *Manuel sur l'accès à l'assistance juridique en Afrique*, p. 66.

En 2010, en collaboration avec les autorités cambodgiennes, le CICR a évalué les causes d'une croissance importante et régulière de la population carcérale, afin de proposer des mesures pour contenir ou inverser cette tendance. Dans un certain nombre de prisons cambodgiennes, des systèmes provisoires ont été mis en place pour recueillir et analyser des données sur la population carcérale.

Après la remise du rapport de cette analyse, le CICR a soutenu une série de discussions interministérielles et interagences de haut niveau, en 2011 et 2012. Les Ministères de l'intérieur, de la justice, de l'économie et des finances et les autorités judiciaires, pénitentiaires ainsi que les services de police et de la gendarmerie ont examiné les problèmes rencontrés et les éventuelles solutions, et sont parvenus à un consensus dans un certain nombre de domaines.

Un tel mécanisme de coordination interministériel et interinstitutionnel a permis d'appréhender les problèmes de manière conjointe, de développer un sens de responsabilité commune et de jeter les bases pour l'instauration de mesures plus complètes et mieux coordonnées.

*Sources: sur la base des documents provenant de la délégation du CICR à Bangkok.*

### **Philippines – Des représentants des organismes de justice pénale se sont réunis dans le cadre d'une initiative d'appel à l'action pour lutter contre la surpopulation carcérale aux Philippines**

Depuis plus d'un demi-siècle, le CICR visite les centres de détention et les établissements pénitentiaires aux Philippines afin de s'assurer qu'ils offrent des conditions de détention décentes et humaines. En 2007, le CICR a appuyé l'initiative « appel à l'action » dans le but de s'attaquer au problème de la surpopulation carcérale.

Les autorités et les principaux organismes publics aux niveaux central et local s'efforcent d'améliorer les installations pénitentiaires et les services de santé, et de lutter contre la surpopulation en affectant les ressources supplémentaires mobilisées dans le cadre de ce processus d'« appel à l'action ». Trois groupes de travail ont continué à combler les lacunes du système de justice pénale, en particulier les retards procéduraux (une des causes principales de la surpopulation carcérale), la tuberculose dans les lieux de détention et les problèmes d'infrastructures carcérales.

Deux groupes de travail pilotes ont examiné les préoccupations relatives aux retards des procédures dans les établissements pénitentiaires de Manille et de Tacloban City, et ont examiné les moyens d'améliorer la coopération entre les organismes de justice pénale. Leurs conclusions et recommandations, associées aux résultats d'une évaluation de l'initiative « appel à l'action » réalisée par le CICR, ont alimenté les débats sur les solutions concrètes à la surpopulation auxquels ont participé des représentants de la Cour suprême, des juges exécutifs, le parquet, le Bureau du Procureur général et le Bureau de la gestion des prisons et de pénologie (BJMP).

Ainsi, avec l'appui du CICR, un groupe de travail a été mandaté par la Cour suprême pour accélérer le traitement des affaires des détenus de la prison de Manille City, et des moyens humains et matériels supplémentaires ont été mobilisés pour y améliorer la gestion des documents. Le Sénat a reçu un document de synthèse du CICR sur les projets de lois relatifs à la détention et portant sur la libération pour bonne conduite et la détention préventive.

*Sources: CICR, Rapport annuel 2011.*

Les programmes de visites des prisons peuvent jouer un rôle important pour amorcer une meilleure coordination entre les différents services et encourager un débat public sur les réformes visant à réduire la taille de la population carcérale, comme le montre l'exemple ci-dessous en Inde.

### Inde – Coopération entre les acteurs de la justice pénale

En Inde, un projet global ayant commencé par des visites de prisons organisées par l'ONG internationale le *Commonwealth Human Rights Initiative* (CHRI) a eu un impact sur le nombre de détenus dans les maisons d'arrêt. Des représentants du CHRI ont effectué des visites dans les prisons du Madhya Pradesh, Chhattisgarh et Rajasthan et se sont rendus compte de la nécessité d'établir une plate-forme commune à la disposition des fonctionnaires de justice pénale afin de trouver des moyens d'améliorer la coordination interdisciplinaire. En conséquence, des ateliers régionaux pour l'orientation des visiteurs de prisons non officiels ont été organisés et des fonctionnaires supérieurs de la magistrature, de la police, de l'administration pénitentiaire, du parquet et des services de probation ont été invités à présider différentes sessions. Dans le cadre d'une stratégie qui vise à faire participer divers fonctionnaires du système de justice pénale, la coopération de différents organes constitutionnels, tels que les commissions publiques chargées des droits de l'homme et des femmes, a également été sollicitée.

Le CHRI a organisé 11 ateliers régionaux dans trois États. L'importance de la coordination au niveau local et politique a été soulignée à maintes reprises, ce qui a eu pour conséquence de restreindre l'usage de la détention en faveur d'un recours croissant aux mesures de substitution, et d'accélérer les procédures judiciaires. Le programme a eu un impact sur le nombre de prévenus dans les maisons d'arrêt dans les trois États où il a été mis en œuvre. À titre d'exemple, le nombre de détenus dans la maison d'arrêt de Madhya Pradesh est passé de 16 837 à 13 993 entre 2001 et 2003. De la même manière, le Chhattisgarh a également enregistré une baisse du nombre de prévenus qui est passé de 4 921 à 4 128. Au Rajasthan, le nombre de prévenus a également baissé de manière continue pour passer de 8 737 en 2001 à 6 584 en 2003.

Sources: Saxena, R. K., "Catalyst for Change: The Effect of Prison Visits on Pre-trial Detention in India", dans *Justice Initiatives, Open Society Institute, Pre-trial Detention (2008)*, p. 57-69.

La coopération entre différents organismes peut se traduire par la création d'un organe consultatif composé des représentants d'institutions clés du système de justice pénale. Un tel organe peut également inclure des experts indépendants et des représentants de la société civile pour élargir et diversifier l'expertise de l'organisme et impliquer activement la société civile dans le processus de réforme. Voir l'exemple du Panama dans l'encadré.

### Le Conseil de la politique pénitentiaire au Panama

Le « Conseil de la politique pénitentiaire » au Panama réunit le Ministère de la gouvernance, la Cour de Justice, le Procureur général, le Médiateur, l'Administration pénitentiaire, le Congrès, les églises, les avocats, l'université, la police et des organisations non gouvernementales des droits de l'homme. Ce conseil est chargé de définir la politique pénitentiaire en présentant des recommandations sur les infrastructures et les programmes d'orientation et de formation. Il a également pour mandat d'analyser la situation dans les prisons et d'essayer de trouver des solutions coordonnées aux différents défis rencontrés.

Source: ONUDC, Bureau régional pour l'Amérique centrale et les Caraïbes au Panama (ROPAN).

Voir le chapitre D pour une analyse détaillée sur la manière dont les structures non étatiques d'assistance juridique ont réussi à encourager et faciliter la mise en place de mécanismes de coopération entre les acteurs de la justice pénale.

### 3. Simplification et accélération du processus de justice pénale

Dans de nombreux pays, l'administration des tribunaux et les processus de justice pénale sont lourds et compliqués en raison de l'existence de procédures et de règles administratives obsolètes. La multitude de documents et d'organismes/agents publics nécessaires pour exécuter une simple démarche, la perte de formulaires, le manque d'échange d'information entre différents organismes et l'encodage erroné des données sont des exemples de ces complications. Les difficultés que rencontrent de nombreux accusés et leurs familles pour trouver leur chemin dans ce labyrinthe bureaucratique compliqué et étrange pourraient inciter les policiers, les procureurs et le personnel judiciaire à solliciter des pots-de-vin pour faire avancer une affaire. Il faudrait examiner en profondeur comment fonctionne, entre autres, le processus de justice pénale, y compris les procédures administratives dans les tribunaux pour arriver à déterminer les moyens de les simplifier.

Par exemple:

- Les règles de procédure pourraient être simplifiées pour permettre aux tribunaux de passer moins de temps dans le traitement des affaires mineures et se pencher davantage sur les cas graves et compliqués. Par exemple, il faudrait réévaluer et réduire le nombre d'organismes ou de fonctionnaires impliqués dans les prises de décisions simples, ainsi que le nombre de formulaires et de documents qui n'ont plus de raison d'être (par exemple les procédures héritées des régimes coloniaux comportant des niveaux hiérarchiques qui n'ont plus de sens dans le contexte actuel);
- Du temps et des efforts pourraient être épargnés et l'efficacité pourrait être améliorée grâce à une meilleure utilisation de la technologie contemporaine (par exemple des systèmes de suivi informatisés);
- Des mesures pourraient être mises en place pour: permettre d'identifier à un stade précoce et classer sans suite les affaires mineures où aucun élément de preuve ne pourrait être apporté au procès; déjudiciariser à un stade précoce les cas éligibles; et traiter en priorité les affaires des détenus placés en détention;
- Le processus pourrait être accéléré en s'assurant que les organismes concernés, tels que les instances et les organes chargés du traitement des affaires ou de l'élaboration des politiques pénitentiaires, se réunissent régulièrement pour partager les informations, comme il en a été question dans la section 2 ci-dessus.

La négociation du plaidoyer qui peut conclure une affaire pénale sans procès grâce à une entente sur le plaidoyer est souvent proposée comme solution pratique et efficace pour réduire la charge de travail des tribunaux. Toutefois, la pratique de la négociation a soulevé quelques inquiétudes chez les pénalistes puisqu'elle peut constituer une forme de contrainte lorsque cette « négociation » est menée en secret, en particulier dans les pays où les mauvais traitements et les aveux forcés ne sont pas rares, ou parce qu'elle peut empiéter sur le droit à la présomption d'innocence ou mener à un « élargissement du réseau », puisque les plaidoyers de culpabilité qui constituent la base de la négociation aboutissent toujours à une condamnation et à

une sanction<sup>166</sup>. Le risque de placement en détention préventive prolongée peut également conduire les accusés à s'engager dans des plaidoyers de culpabilité inopportuns pour expédier la procédure pénale et accélérer leur libération éventuelle. Une telle situation peut être encore plus grave en l'absence d'une assistance juridique efficace<sup>167</sup>.

La négociation du plaidoyer doit être envisagée avec prudence, en s'assurant que des garanties sont en place pour réduire les possibilités d'abus du système et les pratiques de corruption telles que les échanges de pots-de-vin dans le cadre du processus de négociation. Ces mesures peuvent comporter les dispositions suivantes<sup>168</sup>:

- Veiller à ce qu'avant toute négociation, tous les faits sur lesquels repose la condamnation soient prouvés au-delà de tout doute raisonnable;
- Prévoir une audience publique pour toutes les affaires afin d'éliminer les lacunes qui résulteraient d'un manque de responsabilisation du système de négociation du plaidoyer – bien que cette audience ne doive pas nécessairement prendre la forme d'un procès à part entière (par exemple une audience préalable au procès);
- Assurer la participation obligatoire d'un avocat dans toutes les procédures de négociation et fournir, le cas échéant, une assistance judiciaire gratuite;
- Envisager le recours à la négociation uniquement dans les affaires où la peine de prison encourue est de courte durée (un an, par exemple).

Les conseillers juridiques ont grandement contribué à accélérer les processus de justice pénale en prenant la responsabilité d'exécuter certaines des tâches mentionnées ci-dessus dans un certain nombre de pays (voir chapitre D).

#### 4. Amélioration des systèmes de gestion des données des détenus

Le droit international exige que les coordonnées de tous les détenus soient enregistrées de manière exacte<sup>169</sup>. En outre, la création et la mise à jour des fichiers de détenus sont essentielles pour assurer une gestion efficace des prisons et améliorer la transparence et la responsabilisation de l'administration pénitentiaire. Le nombre total des détenus, leurs catégories, ainsi que leurs besoins en matière de soins de santé et de réinsertion fournissent des renseignements importants aux gestionnaires des prisons pour identifier les ressources nécessaires, définir les budgets, gérer la

<sup>166</sup>Voir, par exemple, McCoy, Candice, "Plea Bargaining as Coercion: The Trial Penalty and Plea Bargaining Reform", dans *Criminal Law Quarterly*, volume 50, édition 1-2, p. 128-147; Langbein, J. "Torture and Plea Bargaining". *The University of Chicago Law Review*, vol. 46, n° 1 (Automne, 1978), p. 3-22 et Schulhofer, S., "Plea Bargaining as Disaster" (1992), 101 *Yale Law Journal* 1979 and Expert Forum on Criminal Justice for Central Asia, OSCE/ODIHR, 17-18 juin 2010, Duchanbé, Tadjikistan, p. 5, qui recommande entre autres que « Les procédures accélérées, notamment les accords de plaidoyer de culpabilité, doivent être proscrits dans les systèmes de justice pénale où les procédures préalables au procès sont perturbées par de mauvais traitements et des aveux forcés, et où l'accès à une assistance juridique professionnelle est limité. »

<sup>167</sup>Détenus sans jugement: Réponse de Fair Trials International au Livre vert de la Commission européenne sur la détention, Fair Trials International, octobre 2011, p. 10.

<sup>168</sup>McCoy, C. op. cit., p. 40 et Expert Forum on Criminal Justice for Central Asia, OSCE/ODIHR, 17-18 juin 2010, Duchanbé, Tadjikistan, p. 5.

<sup>169</sup>Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires, article 6; Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, article 10; SMR, règle 7; Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, principe 12.

santé et la sécurité et élaborer des programmes appropriés de traitement et de réinsertion. La disponibilité d'informations précises sur les personnes détenues est également importante pour assurer leur protection et leur accès à la justice – y compris pour prévenir les disparitions, la torture et les mauvais traitements –, ainsi que pour faire le suivi de leur situation, des dates du procès, des sanctions, de l'éligibilité à une libération anticipée et des dates de sortie de prison.

Dans la pratique, nombreux sont les établissements qui manquent de systèmes fournissant des informations précises sur les détenus, ce qui ne permet pas de leur garantir un suivi individuel systématique, précis et complet; d'identifier les principales raisons qui contribuent à la croissance de la population carcérale; et de déterminer les mesures pertinentes et appropriées qui doivent être approuvées et coordonnées au sein des organismes concernés.

Afin de s'assurer qu'une base d'informations exactes est disponible pour orienter les stratégies de réduction de la surpopulation carcérale:

- Les administrations pénitentiaires doivent instaurer des systèmes de gestion des fichiers des détenus et les mettre à jour conformément aux bonnes pratiques et aux normes internationales reconnues;
- Les tribunaux et les administrations pénitentiaires devraient établir des moyens efficaces d'échange d'information, notamment en ce qui concerne les personnes placées en détention préventive;
- Les administrations pénitentiaires doivent s'assurer qu'un mécanisme de suivi régulier de ces fichiers est mis en place pour faciliter le transport en temps voulu des détenus aux tribunaux, signaler les dépassements des durées de détention et garantir la libération des détenus au terme de leur peine.

#### **Le développement d'un système de gestion des données des détenus et la coopération interagences au Liban**

Dans le cadre du programme d'assistance technique que fournit l'ONU DC au Ministère de la justice (MdJ) libanais, un projet pilote portant sur les systèmes de gestion des données dans les prisons a été mis sur pied dans la prison de Roumieh à Beyrouth, grâce à la conception d'un logiciel spécialisé développé conformément aux règles et aux normes internationales. Le système est constitué de fichiers individuels conçus et remplis par des travailleurs sociaux au moment de l'admission des détenus en prison. Chaque fichier individuel contient également les données recueillies au cours de la détention, comme le nombre de visites, les programmes de réinsertion et le comportement du détenu, entre autres.

Le système de gestion des données est considéré comme un outil important pour le suivi des fichiers individuels des détenus. Il permet également de créer des rapports sur des aspects liés à la détention. Ces rapports sont considérés comme des outils indispensables pour la commission en charge des libérations anticipées dans la prison de Roumieh.

Pour préparer le transfert de la compétence de gestion des établissements pénitentiaires du Ministère de l'intérieur au Ministère de la justice (MdJ), ce système de gestion des données a été directement connecté à l'administration centrale au MdJ. Cette connexion permet au MdJ de suivre des cas individuels et de gérer efficacement les retards dans la procédure judiciaire. Le logiciel autorise également le MdJ à accéder à des informations détaillées sur les cas individuels, y compris le tribunal et le juge en charge de l'affaire de chaque détenu, le type d'infraction et la durée de

détention préventive, etc. Ainsi, le MdJ peut entreprendre un suivi au cas par cas, identifier les affaires où la législation pertinente n'est pas appliquée correctement et émettre des notes/règlements administratifs pour éviter de telles violations, par exemple, en matière de non-respect des périodes maximales de détention préventive permises par la loi.

Les rapports produits en juillet 2011 montrent une nette diminution du nombre total de détenus dans la prison de Roumieh. Ce nombre est passé de 3 757 en janvier à 2 633 en juillet 2011. Ces rapports reflètent également l'impact modeste mais encourageant du système de gestion des données sur la célérité de la procédure judiciaire: en janvier 2011, 43,77 % des détenus avaient été condamnés et 56,23 % se trouvaient en détention préventive; en juillet, 57,54 % des détenus avaient été condamnés et 42,38 % étaient en détention préventive.

Cette analyse a souligné l'importance:

- (1) d'un système fonctionnel et mis à jour de gestion des fichiers des détenus;
- (2) de la mise en relation des données de chaque établissement avec le point central du ministère chargé des prisons; et
- (3) de l'implication directe des autorités judiciaires dans le suivi de la détention et de l'emprisonnement.

Sources: Bureau des programmes de l'ONUDC, Liban, 2011.

Voir ONUDC, *Manuel sur la gestion des dossiers des détenus* pour de plus amples informations.

## 5. Amélioration de la transparence et de la responsabilisation

### 5.1 Contrôle des établissements pénitentiaires

L'existence de mécanismes efficaces de contrôle est un facteur important pour s'assurer, entre autres, que les hauts responsables de l'administration pénitentiaire et les pouvoirs publics sont tenus régulièrement informés des défis rencontrés dans les prisons, et notamment de l'ampleur et de l'impact de la surpopulation.

#### Les inspections internes

Les inspections internes sont effectuées dans les prisons par un personnel désigné par l'administration pénitentiaire centrale. Elles sont communes à tous les systèmes carcéraux et peuvent couvrir un large éventail de questions telles que la sécurité, les finances, la réinsertion des détenus et la formation du personnel. Dans de nombreuses administrations, ces contrôles s'appuient sur des normes développées au niveau central pour garantir une cohérence dans les procédures<sup>170</sup>. Ils représentent une excellente occasion pour évaluer les niveaux et les différences significatives des taux de surpopulation dans les établissements pénitentiaires et déterminer les éventuelles conséquences sur la gestion des prisons et le régime carcéral. Ces contrôles permettent également d'examiner différentes options pour réduire les niveaux de surpopulation à l'échelle nationale et dans certaines structures en particulier. Les conclusions des inspections peuvent également servir de base aux recommandations faites aux législateurs et aux décideurs pour la prise de mesures législatives visant à réduire le recours à la détention ou à l'emprisonnement.

<sup>170</sup>Coyle, A., *A Human Rights Approach to Prison Management*, p. 122.



## Les inspections externes

Les systèmes de contrôle externe des prisons varient considérablement d'un pays à l'autre. Dans certaines juridictions, les juges assurent l'inspection des prisons, tandis que dans d'autres, le ministère public se charge de vérifier la conformité des conditions de détention avec la loi. Les inspecteurs principaux de l'administration pénitentiaire effectuent également des visites dans les prisons de certains pays, alors que dans d'autres, les commissions des droits de l'homme, les médiateurs, les conseils des visiteurs et autres organismes nationaux de contrôle sont habilités à effectuer des enquêtes et à rédiger des rapports sur les conditions de détention. Les organisations non gouvernementales sont également souvent autorisées à visiter les prisons à des fins de contrôle.

Les pays qui ont ratifié le Protocole facultatif de la Convention des Nations Unies pour la prévention de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) sont tenus de mettre en place des Mécanismes nationaux de prévention (MNP) – organismes spéciaux de contrôle – qui ont accès à tous les lieux de détention. Sur le plan international, le Sous-Comité des Nations Unies pour la prévention de la torture a le pouvoir de visiter tous les lieux de détention dans ces pays.

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) effectue des visites dans les lieux de détention de plus de 90 pays. Le CICR a pour but de garantir des conditions de détention et un traitement humains pour toutes les personnes privées de leur liberté, quelles que soient les raisons de leur arrestation et de leur détention. En 2011, des délégués du CICR ont visité 1 869 lieux de détention, ce qui leur a permis d'atteindre plus de 540 000 personnes privées de liberté, dont beaucoup résidaient dans des prisons surpeuplées.

En plus de l'assistance directe proposée aux détenus et à leurs familles, et outre le soutien fourni aux administrations pénitentiaires et à leur direction, les activités du CICR comprennent:

- Un soutien aux autorités aux fins de la création de systèmes de gestion des fichiers des détenus pour régler les problèmes relatifs aux périodes de détention préventive excessives, en veillant à ce que les détenus soient libérés au terme de leur peine;
- Une facilitation des échanges d'information et des mécanismes de coopération entre les différentes instances pénales et les organismes concernés;
- Un soutien aux autorités pour mettre en place des mécanismes de plainte, encourageant ainsi la création de mécanismes nationaux de prévention, conformément à l'OPCAT.

Au niveau régional, le Rapporteur spécial sur les conditions de détention en Afrique relève de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou des traitements inhumains ou dégradants (CPT) est un organe du Conseil de l'Europe. Les deux organismes sont habilités à visiter les lieux de détention et à faire part de leurs conclusions aux gouvernements nationaux. La Commission interaméricaine des droits de l'homme peut enquêter sur les abus commis dans différents pays et recevoir les plaintes individuelles.

Les rapports et les recommandations de ces organes nationaux et internationaux font la lumière, de manière indépendante, sur la situation dans les prisons, les conditions de vie des détenus et leur traitement, et les niveaux de surpopulation et ses effets. Leurs recommandations peuvent aider les gouvernements à relever les défis et les convaincre d'engager les réformes qui leur sont demandées. Le contrôle externe des prisons par les instances nationales peut également servir à identifier les détenus qui doivent être libérés pour diverses raisons.

Compte tenu des bénéfices que peuvent apporter les inspections des lieux de détention, en ce qu'elles permettent d'identifier les défis et les porter à l'attention du public et aux autorités de la justice pénale:

- Les autorités pénitentiaires sont encouragées à veiller à ce que les inspections internes des prisons offrent l'occasion d'identifier les causes de la surpopulation et d'en évaluer les niveaux au sein du système pénitentiaire dans son ensemble ou dans certains établissements en particulier, et à prendre les dispositions appropriées pour résoudre les problèmes rencontrés. Ces dispositions peuvent consister en des mesures concrètes et/ou des recommandations aux autorités compétentes pour examiner les lois et les politiques pertinentes;
- Les autorités sont également encouragées à collaborer avec les organismes internationaux, régionaux et nationaux en charge de l'inspection des prisons;
- Les gouvernements sont encouragés à ratifier l'OPCAT, s'ils ne l'ont pas déjà fait, et à faciliter la mise en place des mécanismes nationaux de prévention.

#### **Le Sous-Comité des Nations Unies pour la prévention de la torture attire l'attention sur la surpopulation carcérale dans les centres de détention**

« Il est évident pour le Sous-Comité que l'utilisation excessive – et abusive – de la détention avant le jugement est un problème général auquel il faut s'attaquer en priorité. Ce problème engendre ou alimente le surpeuplement endémique qui caractérise le système carcéral de nombreux États Parties. Le Sous-Comité demeure perplexe devant la complaisance qui semble entourer l'utilisation courante de la détention avant jugement pour des périodes prolongées et le surpeuplement chronique qui en résulte, ainsi que tous les problèmes qui y sont associés. Chacun sait que ce phénomène existe dans de nombreux États parties au Protocole facultatif. Ceux-ci ne devraient pas attendre une visite du Sous-Comité (ou du Mécanisme national de prévention) pour commencer à s'attaquer au problème, étant donné qu'ils y sont déjà tenus par leurs obligations préexistantes en matière de droits de l'homme... »

*Sources: Quatrième rapport annuel du Sous-Comité sur la prévention de la torture et les peines et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, avril-décembre 2010, 3 février 2011 (ONU Réf: CAT).*

- Les gouvernements peuvent également envisager d'établir un système de surveillance en chargeant, par exemple, les juges de procéder à des vérifications régulières du statut juridique des détenus. Ces inspections judiciaires peuvent aider à identifier les détenus qui auraient dépassé la période maximale de détention préventive, les détenus libérables sous caution, les détenus qui peuvent bénéficier de sanctions alternatives, les individus placés en détention pour une période plus longue que la peine qu'ils encourent en cas de

condamnation, les détenus qui ont purgé leur peine mais qui n'ont pas été libérés et les détenus vulnérables tels que les mineurs et les femmes avec enfants en bas âge dont la détention préventive doit être évitée autant que possible.

#### Surveillance judiciaire dans les prisons du Kenya

Le Kenya a vu apparaître une pratique selon laquelle les juges sont informés par des conseillers et des agents pénitentiaires des cas de détenus qui ne sont sélectionnés pour effectuer un travail d'intérêt général, bien qu'ils y soient éligibles. Le service de probation examine ces cas et les détenus éligibles sont éventuellement libérés pour exécuter le restant de leur peine sous forme de travail d'intérêt général (TIG). Un juge de la Haute Cour, qui est par ailleurs le président du Secrétariat du Comité National (OSC), a effectué des visites de prisons et commué des peines d'emprisonnement courtes en TIG pour certains détenus. En 2010, des demandes d'évaluation ont été introduites pour 939 détenus purgeant des peines de prison. 713 rapports ont été élaborés et, dans 292 cas, la peine a été commuée en TIG. À l'avenir, il est prévu qu'au moins 25 juges pourraient exercer un rôle similaire dans le cadre de ce programme de « décongestion des prisons ».

Sources: *Feedback Probation Service 2005-10, Kenya Probation Service.*

## 5.2 Lutte contre de la corruption

Une des tâches les plus difficiles, mais cruciale, pour améliorer l'équité et l'efficacité du système de justice pénale est la lutte contre la corruption au sein des acteurs de la justice pénale. Celle-ci peut avoir un impact significatif sur le nombre de personnes arrêtées, détenues et emprisonnées. Le risque que des pots-de-vin soient exigés est plus important au moment de l'arrestation, de la prise de la décision de mise en détention, de la libération sous caution ou du recours à des mesures alternatives.

Le Code de conduite des agents chargés de l'exécution des lois stipule clairement que la corruption, ainsi que toute tentative de corruption, quelle qu'en soit la forme, sont interdites<sup>171</sup>. Les Principes fondamentaux de l'ONU relatifs à l'indépendance de la magistrature énoncent les principes d'indépendance, de recrutement et de formation des magistrats pour s'assurer qu'ils exercent leurs fonctions indépendamment des pressions politiques ou autres, avec intégrité et impartialité. Les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet prévoient des règles similaires et soulignent la nécessité pour les procureurs de recevoir un enseignement et une formation adéquates et d'être conscients des idéaux et des devoirs éthiques de leur fonction<sup>172</sup>. Les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire<sup>173</sup> insistent sur le fait que « l'intégrité est essentielle pour donner convenablement décharge à la fonction judiciaire »<sup>174</sup>. Le principe 4.14 préconise que « le juge et les membres de sa famille ne demanderont jamais ni n'accepteront un quelconque don, legs, prêt ou faveur pour une action entreprise ou à entreprendre ou à mettre par le juge dans le cadre de l'exercice de ses fonctions judiciaires ».

<sup>171</sup>Code de conduite des agents chargés de l'exécution des lois, article 7.

<sup>172</sup>Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, principes 1 et 2 b).

<sup>173</sup>Les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire de 2001, adoptés par le Groupe judiciaire de renforcement de l'intégrité de la justice et révisés lors de la Table ronde des premiers présidents organisée à La Haye, les 25 et 26 novembre 2002.

<sup>174</sup>3<sup>e</sup> valeur: Intégrité; Principe.

Différentes mesures peuvent être prises pour réduire la corruption et lutter contre elle dans le système de justice pénale. Parmi les points importants sur lesquels il faut mettre l'accent:

- Les procédures de recrutement et la formation des fonctionnaires de justice pénale sont d'une grande importance. Le recrutement devrait reposer sur les qualités personnelles et le mérite; les personnes choisies doivent être intègres; et les procédures de recrutement transparentes, objectives et non discriminatoires;
- La formation doit se baser sur les valeurs fondamentales de l'état de droit et la protection des droits de l'homme, et inclure des modules sur le respect des normes éthiques par les fonctionnaires de justice pénale;
- Une rémunération adéquate est également un garde-fou essentiel contre toute forme de corruption des fonctionnaires de justice pénale;
- Les dispositions de la lutte contre la corruption devraient inclure des mesures pour assurer la transparence et la responsabilisation. Ces mesures comprennent l'instauration de règles qui exigent l'enregistrement minutieux de toutes les décisions d'arrestation, sa justification, ses circonstances et le nom de l'agent qui l'effectue;
- Une surveillance stricte et une chaîne de commandement claire de tous les fonctionnaires chargés d'effectuer des arrestations et des détentions sont nécessaires;
- La corruption ne peut être réduite et éradiquée durablement de manière fragmentaire. La lutte contre la corruption auprès des acteurs de justice pénale doit faire partie d'une stratégie globale détaillée, conformément à la Convention des Nations Unies contre la corruption. Les outils et les publications de l'ONUDC peuvent aider les États à mettre en œuvre les dispositions de la Convention.

## RECOMMANDATIONS

### *AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DES PROCESSUS DE JUSTICE PÉNALE*

#### ***Renforcement des capacités des acteurs de la justice pénale***

##### Aux législateurs et aux décideurs

- Élaborer et mettre en place des programmes de formation et de renforcement des capacités pour les acteurs de justice pénale. Ces programmes doivent insister sur le respect des droits de l'homme des prévenus et des détenus; les critères des prises de décisions relatives aux arrestations et aux poursuites; les directives relatives aux mesures de déjudiciarisation; les techniques d'enquêtes conformes aux règles internationales; les jugements et les peines équitables; et les décisions de réinsertion sociale et de libération anticipée.
- Revoir l'évaluation des performances des acteurs de justice pénale pour s'assurer que celle-ci se base sur des critères qui mesurent l'efficacité des activités en terme de compatibilité avec les règles internationales en matière des droits de l'homme.
- Affecter des ressources budgétaires adéquates pour l'administration de la justice.

**Amélioration des mécanismes de coopération entre les organismes de justice pénale**

À tous les acteurs de la justice pénale – la police, le parquet, les tribunaux et l'administration pénitentiaire

- Établir des mécanismes de coopération pour traiter les causes des retards dans les procédures pénales, résorber l'arriéré judiciaire de manière systématique et soulager, par le biais d'efforts communs, la pression qui pèse sur les prisons.

**Simplification et accélération du processus de justice pénale**

- Procéder à un examen approfondi du fonctionnement de la procédure pénale, y compris les procédures administratives, afin de déterminer les moyens de les simplifier et d'accélérer ainsi le processus de justice pénale.

**Amélioration des systèmes de gestion de données relatives aux détenus**

Aux administrateurs des prisons

- Développer un système de gestion des dossiers des détenus et veiller à ce qu'il soit mis à jour.
- Mettre en place des canaux d'échange de renseignement avec les tribunaux, en particulier en ce qui concerne les prévenus.
- S'assurer qu'un mécanisme de suivi régulier de ces fichiers est mis en place pour faciliter le transport rapide et la comparution des détenus devant les tribunaux à la date de leur procès, alerter les tribunaux sur les détentions prolongées, et s'assurer que les détenus sont libérés au terme de leur peine.

**Amélioration de la transparence et de la responsabilisation**

À la police et aux décideurs

- S'assurer que les inspections internes des prisons offrent l'occasion d'identifier les causes de la surpopulation et d'en évaluer les niveaux au sein du système pénitentiaire dans son ensemble ou dans certains établissements en particulier, et prendre les mesures appropriées pour résoudre les problèmes rencontrés.
- Envisager la création d'un système de contrôle, en chargeant par exemple les juges de procéder à des vérifications régulières du statut juridique des détenus.
- Coopérer avec les organismes internationaux, régionaux et nationaux chargés du contrôle des prisons.
- Ratifier l'OPCAT (le protocole facultatif) et faciliter la création de mécanismes nationaux de prévention.
- S'assurer que le recrutement des agents de la justice pénale repose sur les qualités personnelles et le mérite, que les personnes sélectionnées sont intègres et que les procédures de recrutement sont transparentes, objectives et non discriminatoires.
- Veiller à ce que la formation des agents de la justice pénale repose sur les valeurs fondamentales de l'état de droit et de la protection des droits de l'homme, et qu'elle comporte des modules sur le respect des normes éthiques et l'interdiction de toute forme de corruption.
- Offrir une rémunération adéquate aux agents de la justice pénale pour prévenir toute forme de corruption.
- Mettre en place des mécanismes dotés de chaînes de commandement claires pour contrôler strictement les fonctionnaires chargés des arrestations et des mises en détention.
- S'assurer que les efforts de lutte contre la corruption parmi les acteurs de la justice pénale fassent partie d'une stratégie internationale globale, conformément à la Convention des Nations Unies contre la corruption.

## CHAPITRE D. L'ACCÈS À L'AIDE JURIDIQUE ET À L'ASSISTANCE JUDICIAIRE

L'accès des détenus à un avocat au cours de la procédure pénale est à la fois une obligation essentielle du droit international et un moyen efficace de réduire l'emprisonnement, les peines injustes et la durée de détention.

Les accusés jouissent du droit de se voir assigner un avocat selon l'article 14 (3) du PIDCP, chaque fois que les intérêts de la justice l'exigent. Cette assistance doit être gratuite lorsque l'accusé dispose de moyens insuffisants pour se la procurer. Il est généralement reconnu que l'intérêt de la justice exige une aide juridique, à tout le moins, quand une personne est en détention ou qu'une condamnation à une peine d'emprisonnement ou à la peine de mort risque de lui être imposée. Les Principes de base relatifs au rôle du barreau prévoient que pour garantir à tous les citoyens un accès égalitaire à la justice, les gouvernements sont tenus d'affecter des fonds et des ressources suffisantes pour offrir l'assistance juridique aux personnes pauvres et défavorisées<sup>175</sup>.

L'article 6(3) de la Convention européenne des droits de l'homme contient des dispositions similaires. L'accès à l'aide juridique est un droit inaliénable qu'il appartient à l'État de fournir, selon la Convention américaine relative aux droits de l'homme<sup>176</sup>. La Convention américaine relative aux droits de l'homme ne limite pas l'aide juridique financée par l'État aux cas où l'intérêt de la justice l'exige et ne mentionne pas non plus l'incapacité de l'accusé de se payer un avocat comme condition d'éligibilité à une assistance judiciaire financée par l'État. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ne prévoit pas d'assistance judiciaire financée par l'État lorsque l'accusé ne dispose pas de moyens suffisants, mais la résolution sur les Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance juridique en Afrique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples prévoient que l'accusé « a le droit, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, de se voir attribuer d'office un avocat sans frais, s'il n'a pas les moyens de le rémunérer »<sup>177</sup>.

En 2003, la Commission européenne a conclu que « si tous les droits qui constituent le concept du « droit à un procès équitable » sont importants, certains droits sont tellement fondamentaux qu'il convient de leur accorder la priorité à ce stade. Il s'agit, tout d'abord, du droit à l'aide judiciaire et à l'assistance juridique. Faute d'avocat, un accusé est moins susceptible d'avoir conscience de ses autres droits et donc de les faire respecter. La Commission estime que ce droit pose la base de tous les autres droits. »<sup>178</sup>

Suite à l'adoption de la résolution 2007/24 du 26 juillet 2007 relative à la coopération internationale pour améliorer l'accès à l'assistance juridique dans les systèmes de justice pénale, particulièrement en Afrique, le Conseil économique et social a

<sup>175</sup>Principe 3, les Principes de base relatifs au rôle du barreau.

<sup>176</sup>Convention américaine relative aux droits de l'homme, O.A.S. Treaty Series n° 36, 1144 U.N.T.S. 123, entrée en vigueur le 18 juillet 1978, réimprimée dans Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 at 25 (1992), article 8, par. 2, d) et e).

<sup>177</sup>Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, principe H a).

<sup>178</sup> Commission européenne, Garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales à travers l'Union européenne, Livre vert de la Commission, Bruxelles, 19 février 2003, COM(2003) 75 final, par. 2.5.

demandé à l'ONUDD d'étudier les moyens de renforcer l'accès à l'assistance juridique dans les systèmes de justice pénale, mais aussi la possibilité d'élaborer un instrument tel qu'une déclaration de principes fondamentaux ou une série de lignes directrices pour améliorer l'accès à l'aide juridique dans le système de justice pénale, en tenant compte de la Déclaration de Lilongwe sur l'accès à l'assistance juridique dans le système pénal en Afrique (Déclaration de Lilongwe)<sup>179</sup> et d'autres documents applicables. En mai 2012, la Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale a adopté les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans les systèmes de justice pénale, adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 67/187 du 20 décembre 2012.

Ce nouvel instrument fournit aux États des orientations sur les principes fondamentaux et des éléments spécifiques sur lesquels devraient reposer les systèmes nationaux d'assistance juridique en matière pénale.

Le droit d'un suspect ou d'un détenu à l'aide juridique s'applique à tous les stades de la procédure pénale, y compris au cours de l'enquête préliminaire, avant et pendant le procès, après la condamnation et le prononcé de la peine et pendant la période d'emprisonnement.

### 1. Accès à un avocat pendant la détention préventive

En plus des normes internationales et nationales mentionnées plus haut, les Principes de base des Nations Unies relatifs au rôle du barreau disposent que « les pouvoirs publics doivent en outre prévoir que toute personne arrêtée ou détenue, qu'elle fasse ou non l'objet d'une inculpation pénale, pourra communiquer promptement avec un avocat et en tout cas dans un délai de 48 heures à compter de son arrestation ou de sa mise en détention ».<sup>180</sup>

Le droit de toute personne arrêtée ou détenue d'obtenir, sans retard, une aide juridique est essentiel autant pour garantir le droit à une défense efficace que pour protéger l'intégrité physique et mentale de la personne privée de liberté. Le droit d'être défendu par un avocat inclut la notification de ce droit, l'accès et la communication confidentielle avec l'avocat et le droit à l'assistance d'un avocat de son choix ou d'un avocat qualifié commis d'office.

Lors de la phase préalable au procès, les avocats et autres conseillers juridiques (voir section 4.1) peuvent assister leurs clients et contribuer à la réduction du nombre de prévenus à plusieurs égards, en ce qu'ils veillent notamment à ce que leurs clients soient relâchés en cas d'arrestation arbitraire et sollicitent, le cas échéant, une déjudiciarisation ou plaident en faveur d'une libération sous caution<sup>181</sup>. Ils peuvent rassembler et fournir à la police et/ou au tribunal des informations pertinentes

<sup>179</sup>La Déclaration de Lilongwe sur l'accès à l'assistance juridique dans le système pénal en Afrique. Conférence sur l'assistance judiciaire dans le système pénal: le rôle des avocats, non-avocats et autres acteurs de l'aide juridique en Afrique, tenue à Lilongwe, au Malawi, du 22 au 24 novembre 2004. Le texte de la déclaration est disponible dans les *Documents officiels du Conseil économique et social, 2007, Supplément n° 10 (E/2007/30)*, chap. I, sect. B, projet de résolution VI, annexes I et II.

<sup>180</sup>Principes de base des Nations Unies relatifs au rôle du barreau, principe 7.

<sup>181</sup> Par exemple, selon des évaluations indépendantes des deux programmes pilotes dans l'État de Washington, où un personnel de soutien supplémentaire et des avocats ont été mis à la disposition du ministère public dans trois tribunaux, le temps requis pour le traitement des affaires a été raccourci, les taux d'incarcération ont été réduits et le nombre de poursuites différées a augmenté. Voir Luchansky, B., "The Public Defense Pilot Projects, Washington State Office of Public Defense", Looking Glass Analytics, Washington State Office of Public Defense, juin 2010.

permettant de déterminer si leurs clients remplissent les conditions juridiques d'une libération immédiate<sup>182</sup>. Ils veillent également à ce que les affaires de leurs clients ne se « perdent » pas parmi des milliers d'autres cas, évitant ainsi des retards dans les poursuites.

Le fait de disposer sans délai d'un avocat est une condition essentielle pour obtenir une assistance judiciaire efficace durant la phase d'enquête. Au cours de cette étape de la procédure pénale, la police interroge le suspect et décide d'engager ou non des poursuites formelles et de procéder éventuellement à un placement en détention<sup>183</sup>. Les décisions prises à cette étapes influencent la suite des événements.

Les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans les systèmes de justice pénale soulignent que pour garantir l'accès à l'assistance juridique durant la phase d'enquête, un mécanisme efficace doit être mis en place pour s'assurer, au minimum, que<sup>184</sup>:

- Les suspects sont informés de leur droit à l'aide juridique et à l'assistance judiciaire;
- Les moyens nécessaires pour contacter un avocat qualifié ou tout autre conseiller juridique sont mis, sans délai, à la disposition des suspects; et
- Des installations adéquates sont mises à la disposition des représentants légaux pour leur permettre de communiquer en toute confidentialité avec les suspects.

Pour permettre une mise en œuvre efficace de ces mesures, il convient de s'assurer que<sup>185</sup>:

- La formation des agents chargés de la détection et de la répression porte entre autres sur les droits des suspects d'avoir accès à un avocat, et le cas échéant à une assistance judiciaire sans délai après l'arrestation;
- Les agents chargés de la détection et de la répression sont obligés d'informer les suspects de ce droit;
- Ces agents mettent à la disposition des suspects les moyens nécessaires pour contacter un avocat et les organismes d'aide juridique et les assistent à cette fin;
- Les coordonnées des prestataires de l'aide juridique sont mises à la disposition des agents chargés de la détection et de la répression pour leur permettre de remplir leurs obligations;
- Une aide juridique préliminaire aux personnes qui en ont un besoin urgent dans les commissariats de police, les centres de détention ou les tribunaux doit être envisagée pendant que leur éligibilité à l'assistance judiciaire gratuite est en passe d'être examinée.

<sup>182</sup>Open Society Foundations, Open Society Justice Initiative, *Improving Pretrial Justice: The Roles of Lawyers and Paralegals* 2012, p. 45, voir aussi *ibid.*

<sup>183</sup>*Ibid.*, p. 43.

<sup>184</sup>Les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans les système de justice pénale, directives 2 (Le droit d'être informé de l'aide juridique disponible), 3 (Autres droits des personnes détenues, arrêtées, suspectées ou accusées d'une infraction pénale ou condamnées) et 4 (Aide juridique avant le jugement).

<sup>185</sup>Voir Open Society Foundations, Open Society Justice Initiative, *Improving Pretrial Justice: The Roles of Lawyers and Paralegals* 2012, p. 43, 44 pour ces exigences et d'autres exigences supplémentaires.



Pour éviter des retards dans l'accès à l'aide juridique à ce stade crucial de la procédure, différents types de programmes d'assistance et de conseil ont été mis en place dans les commissariats de police de nombreux pays, tels que les avocats privés, les avocats commis d'office et les assistants juridiques<sup>186</sup>. Dans certains pays, des systèmes de permanences juridiques ont été créés pour assurer la disponibilité à tout moment d'un avocat ou d'un conseiller juridique (voir l'exemple dans l'encadré ci-dessous).

#### **Nigéria – Des avocats de garde et des jeunes bénévoles contribuent à réduire le nombre de prévenus et la durée de leur détention au Nigéria**

La population carcérale du Nigéria est faible par rapport à sa population globale. Toutefois, de nombreuses prisons du Nigéria sont surpeuplées et la détention préventive y représente un grave problème. En 2009, 69 % des détenus étaient placés en détention préventive et la durée moyenne de leur détention s'élevait à 3,7 ans. Des études montrent qu'il n'est pas rare que des personnes accusées de crimes passibles de la peine de mort passent plus de 10 ans en détention préventive.

En 2005, REPLACE a lancé un projet dans quatre États du Nigéria – Imo, Kaduna, Ondo et Sokoto – avec le soutien de l'*Open Society Institute Justice Initiative*. Faisant appel à des avocats de garde, le projet visait à :

- réduire le nombre de prévenus par rapport à l'ensemble de la population carcérale;
- réduire la durée moyenne de la détention préventive;
- tester un système peu coûteux d'assistance juridique pour les prévenus. Cette assistance était assurée par des avocats de garde constitués de volontaires du service national de la jeunesse (*National Youth Service*);
- contribuer à une consultation nationale sur l'accès à l'aide juridique.

#### **Systeme d'avocats de garde**

Le système d'avocats de garde consiste à engager quatre avocats pour travailler avec le Conseil de l'aide juridique (Legal Aid Council). Ces avocats sont en charge de superviser un groupe de bénévoles du service national de la jeunesse. Ces bénévoles sont des jeunes diplômés en droit qui offrent une aide juridique à la demande dans les commissariats, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Ils interviennent rapidement dans les cas où les personnes soupçonnées d'infractions ne disposent pas d'un avocat privé. Ils offrent des conseils juridiques de base, assurent un suivi et accomplissent des démarches spécifiques telles que les demandes de libération sous caution. Au total, quatre avocats et 24 volontaires ont été engagés pour travailler dans le cadre de ce projet.

#### **Résultats**

Pendant les neuf premiers mois du projet, une réduction moyenne de 72 % de la durée de détention préventive a été enregistrée dans les États pilotes. Le nombre de prévenus a également diminué de près de 20 % et 611 détenus ont été assistés et libérés. En 2007, 1 188 prévenus ont été libérés des commissariats de police et des maisons d'arrêt. 2 579 détenus ont été libérés en 2008 et 1 704 ont été relâchés entre janvier et juin 2009.

La majorité des détenus libérés n'ont passé que quelques jours en détention, au lieu de la moyenne nationale de 3,7 ans.

<sup>186</sup>Ibid., p. 64.

### *Conséquences sur les politiques*

Les efforts de sensibilisation de REPLACE ont enrichi le débat sur la détention préventive au Nigéria et permis à un certain nombre d'initiatives de voir le jour.

*Examen de cas obligatoire:* REPLACE a réussi à faire mettre en œuvre un processus d'examen systématique et obligatoire de toutes les décisions de placement en détention préventive.

*Réexamen des services d'aide juridique:* des avocats impliqués dans le projet pilote ont collaboré avec le gouvernement dans la rédaction d'un projet de réforme de la loi sur l'aide juridique, ainsi qu'un projet de loi sur l'administration de la justice pénale. Ces projets de lois étaient toujours en cours de rédaction au moment de l'élaboration de ce *Manuel*, mais ils espéraient contribuer à la création d'un processus de justice pénale plus équitable.

*Sources:* Open Society Justice Initiative, Duty Solicitors and National Youth Volunteers, Rights Enforcement and Public Law Centre (REPLACE) – Nigéria.

## **2. Accès à un avocat durant le procès**

Les avocats jouent un rôle important dans le procès pénal puisqu'ils contribuent à l'équité des audiences, en s'assurant que les accusés innocents sont libérés et que les condamnations à des peines sévères ne sont pas prononcées lorsqu'elles ne sont pas justifiées.

Les instruments internationaux stipulent clairement que les autorités doivent s'assurer que toute personne accusée d'une infraction pour laquelle une peine d'emprisonnement ou la peine de mort est susceptible d'être imposée puisse avoir accès à une aide juridique à tous les stades de la procédure, y compris en appel.

Afin de garantir la mise en œuvre des droits de la défense, toute personne accusée d'une infraction pénale et son conseil doivent disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de la défense<sup>187</sup>.

La nature des procédures (préliminaires, en première instance ou en appel), les circonstances factuelles, la complexité de l'affaire, l'accès du suspect aux éléments de preuve et à la représentation en justice ainsi que les délais prescrits dans la législation nationale sont des facteurs qui permettent de déterminer le temps nécessaire à la préparation de la défense<sup>188</sup>. Le droit d'être jugé dans un délai raisonnable peut être compensé par le droit de disposer d'un délai suffisant pour préparer la défense.

Le droit de disposer des facilités nécessaires à la préparation de la défense implique l'accès de l'accusé et de son conseil aux documents, aux informations et aux autres éléments de preuve pertinents pour faciliter cette préparation<sup>189</sup>.

Le Comité des droits de l'homme a déclaré que les informations données à une personne accusée d'une infraction pénale doivent préciser « aussi bien le droit applicable que les faits allégués sur lesquels l'accusation est fondée »<sup>190</sup>.

<sup>187</sup>Article 14(3) b) du PIDCP, article 8(2) c) de la Convention américaine, article 6(3) b) de la Convention européenne.

<sup>188</sup>Voir l'observation générale 13 du Comité des droits de l'homme, par. 9.

<sup>189</sup>Principe 21 des Principes de base des Nations Unies relatifs au rôle du barreau.

<sup>190</sup>Comité des droits de l'homme, observation générale 13, par. 8.

### **Afghanistan – les services d'aide juridique contribuent à assurer l'équité des procès**

Da Qanoon Ghushtonky, une ONG afghane, a proposé des services d'aide juridique à des femmes, des enfants et des hommes démunis dans des affaires pénales et familiales depuis 2006, et a connu un succès considérable en faisant libérer ses clients ou en contribuant à l'équité des procédures.

En 2007, Da Qanoon Ghushtonky a rapporté avoir traité 4 000 affaires depuis 2006. 57 % des détenus ont été libérés et parmi les 16 % condamnés, 80 % ont écopé de peines moins sévères que les peines qu'ils encouraient sans l'assistance d'un avocat. Grâce à l'intervention d'un avocat, des individus condamnés à la peine de mort par le tribunal de première instance avaient été libérés ou avaient reçu des peines d'emprisonnement très courtes en appel.

*Sources: ONUDC, Implementing Alternatives to Imprisonment in Afghanistan, in line with International Standards and National Legislation, 2008, p. 53.*

En plus de leur rôle principal de défense, les avocats peuvent fournir un soutien précieux en s'assurant que leurs clients se présentent au tribunal à la date et à l'heure convenues. Ils peuvent également s'assurer que les informations nécessaires pour faire avancer l'affaire et permettre la prise d'une décision appropriée sont disponibles et présentées au tribunal<sup>191</sup>. Les avocats et les autres prestataires des services d'aide juridique peuvent également veiller à ce que l'intéressé comprenne l'objet de l'audience. Ils peuvent également fournir des informations aux accusés afin qu'ils prennent, le cas échéant, la décision éclairée de plaider coupable lors d'une première audience<sup>192</sup>. Cela peut contribuer à réduire la durée de détention et à valoriser la finalité de la peine.

### **3. Accès à un avocat après la condamnation**

Les détenus doivent avoir accès à un avocat après leur condamnation pour qu'ils puissent faire appliquer leur droit à l'aide juridique lors des procédures de plainte, d'appel, de demande de grâce ou de clémence. En cas de surpopulation carcérale, il est particulièrement important que les détenus soient informés et aient accès en temps voulu à un avocat, autant pour préparer leur appel que pour demander une libération conditionnelle anticipée, en particulier dans les pays où les détenus doivent entreprendre eux-mêmes les démarches nécessaires pour que leur libération anticipée soit examinée.

Les autorités pénitentiaires ont un rôle important à jouer pour permettre aux détenus de jouir de leur droit d'avoir accès à un avocat, par exemple:

- en informant, oralement et par écrit, tous les détenus au moment de leur admission de leur droit à une assistance juridique confidentielle pendant la période de détention;
- en fournissant de telles informations d'une manière adaptée aux personnes illettrées, aux minorités, aux handicapés et aux enfants, dans une langue qu'ils comprennent;
- en assistant ceux qui ne disposent pas de leur propre avocat, en leur donnant des renseignements sur les avocats et les prestataires d'aide juridique;

<sup>191</sup> Open Society Foundations, Open Society Justice Initiative, Improving Pre-trial Justice: The Roles of Lawyers and Paralegals 2012, p. 50.

<sup>192</sup> Ibid., p. 51.

- en mettant à disposition des installations adéquates pour les entretiens avec les avocats et les prestataires d'aide juridique;
- en s'assurant que les réunions avec les avocats ne sont pas compromises ou retardées, et que les politiques et installations pénitentiaires permettent à ces réunions de se tenir dans la confidentialité, loin du personnel pénitentiaire.

En outre, les autorités devraient envisager d'encourager le barreau, les associations et les autres acteurs pertinents à constituer des réserves d'avocats et de conseillers juridiques pour effectuer des visites dans les établissements pénitentiaires et offrir des conseils et une assistance gratuite aux détenus<sup>193</sup>.

Dans certains pays, des services d'assistance juridique ont été mis en place dans les établissements pénitentiaires pour contrôler la légalité de la détention et garantir, le cas échéant, l'accès aux avocats et aux services d'aide juridique. Une telle politique s'est avérée efficace et pratique et pourrait être reproduite.

#### 4. Renforcement de l'accès aux mécanismes d'assistance juridique

L'assistance juridique dans sa définition conventionnelle signifie la prestation de services juridiques gratuits ou abordables aux personnes qui n'ont pas les moyens de se les payer au prix plein. La Déclaration de Lilongwe estime que « l'assistance juridique doit être définie aussi largement que possible, et inclure, conseils juridiques, assistance, représentation, éducation et mécanismes alternatifs de résolution des conflits. L'assistance juridique doit de surcroît être entendue comme étant le fait d'un grand nombre d'acteurs, tels que les organisations non gouvernementales, les organisations communautaires, les organisations caritatives religieuses et non religieuses, les instances et associations professionnelles et les institutions universitaires »<sup>194</sup>.

Les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans les systèmes de justice pénale établissent que les États doivent envisager de fournir l'assistance juridique dont ils sont responsables, et mettre en place un système d'aide juridique complet, d'une portée nationale, efficace et accessible à tous sans discrimination. En plus des « conseils juridiques, assistance et représentation », l'aide juridique est censée comprendre l'éducation et l'accès à l'information juridique et aux autres services fournis par le biais des mécanismes de résolution des différends et de justice réparatrice.

Les lignes directrices définissent les questions qui devraient être abordées par les législateurs et les décideurs pour s'assurer que tous les individus, nonobstant leurs moyens financiers, leur ethnicité, nationalité ou tout autre critère, ainsi que leur localisation géographique, jouissent de l'égalité d'accès à un avocat. Ces questions consistent en:

- L'adoption d'une loi spécifique sur l'assistance juridique; et
- La prise de mesures pour la mise en place d'un système d'assistance juridique complet accessible, efficace et durable.

<sup>193</sup>Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans les systèmes de justice pénale, directive 6 (aide judiciaire après le procès).

<sup>194</sup>Déclaration de Lilongwe sur l'assistance juridique dans le système de justice pénale en Afrique, par. 1.

Les ministères et les autorités compétentes devront:

- Inclure dans leurs processus de planification des dispositions budgétaires appropriées pour financer l'aide juridique et mettre en place des mécanismes de financement dédiés et durables; et
- Mettre en place les structures administratives et organisationnelles nécessaires pour garantir le bon fonctionnement du système d'assistance juridique et son accessibilité dans tout le territoire national.

#### 4.1. Modèles de dispositifs d'assistance juridique

Il existe différents modèles de dispositifs d'assistance juridique:

*Modèles de défenseurs publics:* l'assistance juridique y est fournie par des avocats qui travaillent dans des bureaux spécialisés, financés par le gouvernement national ou fédéral, ou par des ONG<sup>195</sup>. Il existe dans certains pays un service national de défenseurs publics alors que, dans d'autres, ces systèmes sont administrés à l'échelle locale<sup>196</sup>.

*Avocat privés:* cette catégorie comprend les régimes contractuels, *ex officio* et *pro bono*. Les avocats y sont sous contrat, désignés pour défendre des cas individuels ou ont l'obligation professionnelle de traiter un certain nombre d'affaires par an, en échange d'une rémunération ou gratuitement, en fonction du modèle<sup>197</sup>.

*Les conseillers juridiques* peuvent remplir une série de fonctions en matière de défense pénale. Dans certains modèles, ils travaillent dans des organisations où la majorité des conseillers juridiques sont des avocats dûment qualifiés<sup>198</sup>. Ailleurs, ils travaillent dans des organisations où ils sont majoritaires. Dans certains modèles, ils remplissent des fonctions autrement exercées par des avocats. Dans d'autres, ils exécutent des tâches que n'assurent pas les avocats, ou font un travail pour lequel ils sont mieux qualifiés ou plus adaptés<sup>199</sup>.

*Les étudiants en droit* peuvent remplir certaines des fonctions qu'exercent les conseillers juridiques, sous réserve d'une formation, d'une supervision et d'une organisation appropriées. Il existe de nombreux exemples de cabinets d'assistance juridique où les étudiants travaillent sous la supervision d'un avocat ou d'un chargé de cours de droit sur divers aspects relatifs aux affaires pénales<sup>200</sup>.

Les autorités devraient évaluer et décider de la pertinence des différents modèles dans leur juridiction.

Pour assurer la mise en œuvre efficace de leur régime national d'assistance juridique, les autorités pourraient envisager la création d'un organe ou d'une autorité chargée d'offrir, d'administrer, de coordonner et de superviser les services

<sup>195</sup>Open Society Foundations, Open Society Justice Initiative, *Improving Pretrial Justice: The Roles of Lawyers and Paralegals* 2012, p. 66.

<sup>196</sup>Ibid., p. 67.

<sup>197</sup>Ibid., p. 68-69.

<sup>198</sup>Ibid., p. 70-71.

<sup>199</sup>Ibid., p. 71.

<sup>200</sup>Ibid., p. 72.

d'assistance juridique. Cet organe devrait être indépendant du gouvernement en raison des conflits inhérents à la prestation des services juridiques par l'État pour ceux qui sont soupçonnés ou accusés d'avoir commis des infractions pénales<sup>201</sup>. Cet organe devrait également avoir l'autorité et les moyens adéquats pour fournir une assistance juridique comprenant, et sans s'y limiter, le recrutement du personnel, l'attribution de services d'assistance juridique aux accusés, la définition des critères et l'accréditation des prestataires d'assistance juridique, y compris les exigences de la formation, la surveillance des prestataires d'assistance juridique et la mise en place d'organes indépendants pour traiter les plaintes formulées contre ces prestataires.

L'organe d'assistance juridique devrait élaborer, en consultation avec les parties prenantes des secteurs clefs de la justice et de la société civile, une stratégie à long terme visant à orienter la prestation de l'assistance juridique et sa durabilité.

#### **Prestataire non étatique d'assistance juridique soutenu par le CICR en Guinée**

Outre l'exercice de pressions pour promouvoir le respect des garanties judiciaires en Guinée, le CICR a équipé les bureaux de l'ONG Mêmes Droits pour Tous (MDT) et lui a fourni des systèmes d'information. L'ONG dirige un programme d'assistance juridique en faveur des détenus de la prison centrale de Conakry. Dans le cadre de ce programme, les dossiers judiciaires des détenus sont systématiquement vérifiés pour irrégularités et des interventions sont effectuées le cas échéant. En plus, MDT prend occasionnellement des mesures en faveur de détenus identifiés par le CICR.

*Sources: Délégation du CICR, Guinée.*

## **4.2 Assistance juridique adaptée aux enfants**

Comme il a été mentionné ci-dessus, la détention et l'emprisonnement des enfants peut souvent les orienter vers une carrière criminelle marquée par des retours répétés en prison pour des infractions de plus en plus graves, ce qui peut avoir une incidence sur les niveaux de surpopulation carcérale à long terme. Pour s'assurer que l'emprisonnement n'est utilisé qu'en dernier recours pour les délinquants mineurs, les enfants accusés, détenus ou emprisonnés doivent avoir accès à une assistance juridique<sup>202</sup> qui leur est adaptée. Une assistance juridique adaptée aux enfants dans les procédures pénales, civiles et administratives doit être accessible, multidisciplinaire, efficace et adaptée à l'âge, et doit répondre aux besoins juridiques et sociaux des enfants et des jeunes. Cette assistance doit être fournie par des avocats et des professionnels formés en droit de l'enfance et sensibilisés aux besoins des adolescents. Ces avocats doivent également pouvoir communiquer efficacement avec les enfants et leurs tuteurs<sup>203</sup>.

<sup>201</sup>Ibid., p. 62.

<sup>202</sup>Voir art. 37 CDE et les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans les systèmes de justice pénale, principe 11 (Assistance juridique dans l'intérêt supérieur de l'enfant).

<sup>203</sup>Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans les systèmes de justice pénale, principe 11 (Assistance juridique dans l'intérêt supérieur de l'enfant) et la directive 10 (Mesures spéciales pour enfants). Voir aussi ONUDC, UNICEF, PNUD, Aide juridictionnelle des enfants en Afrique, p. iv ([http://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/Child-Friendly\\_Legal\\_Aid\\_in\\_Africa.pdf](http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Child-Friendly_Legal_Aid_in_Africa.pdf)).

Les mesures envisageables comprennent, entre autres<sup>204</sup>:

- La communication à l'enfant d'informations sur les droits que lui confère la loi, d'une manière adaptée à son âge et à sa maturité et dans une langue qu'il comprend;
- La communication de ces informations aux parents et aux tuteurs également;
- L'adoption d'une législation, de politiques et de réglementations qui tiennent compte des droits des enfants et de leurs besoins particuliers de développement;
- La mise en place de normes de qualité en matière d'aide juridique adaptée aux enfants et l'élaboration de codes de déontologie et de procédures de vérification;
- Le renforcement des capacités et la formation continue des prestataires d'assistance juridique fournie aux enfants en matière de droit de l'enfance et des questions connexes;
- La mise en place de systèmes d'orientation et de coopération étroites entre les prestataires d'assistance juridique et les autres professionnels, afin de mieux comprendre l'enfant et d'évaluer ses besoins juridiques, psychologiques, sociaux, émotionnels, physiques et cognitifs.

#### *4.3 Coopération avec les prestataires non étatiques d'assistance juridique*

L'efficacité du système d'assistance juridique est tributaire du nombre et de la disponibilité d'avocats compétents, de la qualité de leur formation, du nombre d'affaires dont ils ont la charge, de la coopération des autres acteurs de la justice pénale, de la connaissance des accusés de leurs droits, et des fonds mis à la disposition de l'institution chargée de fournir l'assistance juridique, y compris lorsqu'une législation spécifique existe en la matière. Pour que l'assistance juridique soit efficace et durable, les États doivent envisager de renforcer les institutions qui en sont chargées, et encourager et faciliter les partenariats avec les prestataires non étatiques pour atteindre un plus grand nombre de personnes<sup>205</sup>.

Dans certains pays où il n'existe pas d'avocats ou de services dédiés à l'assistance juridique, les prestataires non étatiques, tels que les conseillers juridiques, les universités et les cabinets non gouvernementaux d'aide juridique ont réussi de manière considérable à aider les suspects, les détenus et leurs proches.

L'avantage de l'assistance juridique fournie par les acteurs non étatiques, tels que les conseillers juridiques, est que leurs services peuvent aller bien au-delà des fonctions traditionnelles plus restreintes qu'exercent les spécialistes d'assistance juridique. Dans certains pays, les conseillers juridiques ont apporté des changements systémiques considérables dans le fonctionnement du système de justice pénale, et ont ainsi offert des solutions durables aux blocages rencontrés dans le processus de justice pénale.

<sup>204</sup>Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans les systèmes de justice pénale, ligne directrice 10 (Mesures spéciales pour les enfants).

<sup>205</sup>Conformément à la Déclaration de Lilongwe sur l'accès à l'assistance juridique dans le système pénal en Afrique, par. 7 et aux Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans les systèmes de justice pénale, principe 14 (Partenariats).

À cette fin, les conseillers juridiques peuvent<sup>206</sup>:

- Fournir un soutien dans les commissariats de police en examinant les cas pour identifier ceux qui pourraient bénéficier d'un processus de déjudiciarisation;
- Faire en sorte que les périodes de détention ne dépassent pas les délais prévus par la loi et que les cas soient traités le plus rapidement possible;
- Informer l'accusé des chefs d'accusation qui pèsent contre lui et des dispositions juridiques applicables, ainsi que des possibilités et des conséquences d'une négociation de plaider éventuelle;
- Faciliter la circulation d'informations entre les différents organismes de justice pénale;
- Procéder à des recensements dans les établissements pénitentiaires, identifier les profils des prévenus, préparer les listes de détenus éligibles et les fournir aux autorités pénitentiaires, aux procureurs et aux tribunaux;
- Être formé aux techniques d'entretien et de rédaction des déclarations sous serment et aider les avocats à présenter les affaires devant les tribunaux;
- Aider dans la recherche de témoins et prévenir les parties des dates du procès;
- Se rendre dans les tribunaux pour orienter les accusés et les informer sur le processus judiciaire.

Il est important de se rappeler que la compétence et l'expertise des conseillers et autres prestataires d'assistance juridique qui n'exercent pas en tant qu'avocats peuvent avoir leurs limites. Le processus devrait veiller à ce que ces prestataires puissent renvoyer aux avocats les cas qui ne relèvent pas de leur compétence, et leurs prestations doivent faire l'objet de suivi.

L'Institut des services de conseils juridiques (Paralegal Advisory Service Institute (PASI)) au Malawi, qui traitait les retards de procédure de manière exhaustive, pratique et systématique en répondant aux besoins identifiés au cours de sa coopération avec les détenus et leurs proches, a marqué un impact considérable dans la réduction du nombre de prévenus au Malawi et a été fréquemment mentionné dans la littérature<sup>207</sup>. Le modèle PASI a été reproduit et adapté à des circonstances similaires dans d'autres pays comme le Bénin, le Kenya, le Niger, l'Ouganda et à titre expérimental au Bangladesh<sup>208</sup>. Le Lesotho, le Libéria, la Tanzanie et la Zambie ont été invités à adopter un régime similaire<sup>209</sup>. (Voir encadré pour plus de détails)

<sup>206</sup>Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans les systèmes de justice pénale, ligne directrice 14 (juristes), mais aussi lignes directrices 4 (assistance juridique avant le procès), 5 (assistance juridique devant le tribunal d'instance) et 6 (assistance juridique après le procès).

<sup>207</sup>Voir, par exemple, ONUDC, *Handbook on improving access to legal aid in Africa*, p. 31-34; Stapleton, A., *Empowering the Poor to Access Criminal Justice – a Grass-Roots Perspective* Legal Empowerment Papers, IDLO; Penal Reform International, *Making Law and Policy Work, A Handbook for Law and Policy Makers on Reforming Criminal Justice and Penal Legislation, Policy and Practice*, 2010, p. 45.

<sup>208</sup>Stapleton, A., *Empowering the Poor to Access Criminal Justice – a Grass-Roots Perspective*, Legal Empowerment Papers, IDLO, p. 4.

<sup>209</sup>Ibid., p. 4.



### Malawi – Paralegal Advisory Service Institute

Au Malawi, les conseillers juridiques du *Paralegal Advisory Service Institute* se sont engagés dans une expérience innovante en matière de partenariat public/privé, dans le cadre de laquelle des spécialistes indépendants (qui ne sont pas des avocats) de quatre organisations de la société civile se sont soumis à des codes déontologiques pour travailler dans les prisons et les commissariats de police et y fournir une aide et des conseils de première ligne.

Le régime était basé sur quatre piliers:

- La fourniture de conseils et d'une assistance juridiques aux personnes en conflit avec la loi, placées en garde à vue ou présentées au tribunal;
- Le renforcement des connaissances juridiques des détenus pour les aider à préparer leur défense par le biais d'ateliers quotidiens de consultations juridiques à l'intérieur des prisons;
- L'établissement de liaisons entre les organismes de justice pénale, en améliorant la communication et la coordination entre la police, les prisons, les tribunaux et la collectivité; et
- L'orientation des politiques relatives à l'assistance juridique.

Les conseils et l'assistance offerts par les conseillers juridiques étaient adaptés aux besoins des premiers stades du processus de justice pénale. Les conseillers juridiques travaillaient avec des groupes de détenus en prison, les membres de leurs familles et les accusés au tribunal. Ils ne pouvaient pas proposer les services confidentiels d'un avocat puisqu'ils n'étaient pas considérés comme tels. Au commissariat, ils interrogeaient les enfants en conflit avec la loi afin de vérifier leur éligibilité aux mesures de déjudiciarisation et assistaient (lorsqu'ils y étaient autorisés) aux interrogatoires des suspects par la police.

Dans les établissements pénitentiaires, les conseillers juridiques utilisaient des techniques interactives d'apprentissage et des techniques de théâtre pour informer les prévenus des lois, des procédures et de leur application à leur propre cas. Les conseillers avaient pour but de travailler avec les organismes de justice et d'assister les personnes à revendiquer les droits et la protection que leur offre la Constitution. Il discutaient des cas avec les procureurs, établissaient des listes pour les magistrats et les aidaient à effectuer des visites dans les prisons et à organiser des « tribunaux de terrain ». Ils aidaient aussi la police à localiser les parents d'enfants en conflit avec la loi et les garants et témoins (pour qu'ils se présentent au tribunal) et assistaient dans les interrogatoires formels des suspects. Les conseillers fournissaient également un soutien dans la préparation des réunions mensuelles des organismes de justice et renvoyaient les affaires aux avocats. Ils agissaient comme des maillons de la chaîne.

L'un des résultats clefs des activités du PASI a été la réduction du nombre des prévenus qui est passé de 40 ou 45 % à 17,3 % en 2007. Depuis 2004, la proportion moyenne du nombre de détenus au Malawi est restée constamment en dessous de 25 %<sup>a</sup>.

En matière de politique, la commission juridique du Malawi a attribué officiellement un rôle aux conseillers juridiques dans un projet de loi sur l'assistance juridique, et le gouvernement envisageait une stratégie sur l'assistance juridique basée sur l'utilisation des conseillers juridiques de manière extensive (sous la supervision d'un avocat).

Une évaluation indépendante des services offerts par le *Paralegal Advisory Service Institute* a conclu que l'impact de ces derniers allait bien au-delà des améliorations qu'ils ont apportées aux conditions de vie des détenus et au fonctionnement du système de justice pénale.

Sources: ONUDC, Handbook on improving access to legal aid in Africa, p. 31-32 et Stapleton, A. *Empowering the Poor to Access Criminal Justice – a Grass-Roots Perspective*.

<sup>a</sup>Stapleton, A., *Empowering the Poor to Access Criminal Justice – a Grass-Roots Perspective*, p. 5.

Afin d'améliorer l'accessibilité et la portée géographique de l'assistance juridique, les autorités pourraient créer des partenariats avec les prestataires non étatiques. Les mesures suivantes pourraient être prises pour permettre la mise en place et le fonctionnement efficace de tels partenariats, ainsi que le renforcement des mécanismes d'assistance juridique:

- La définition dans le système juridique étatique du rôle que doivent jouer les services non étatiques d'assistance juridique;
- La diversification des prestataires d'assistance juridique par l'adoption d'approches exhaustives encourageant, par exemple, la mise en place de centres dédiés composés d'avocats et de conseillers juridiques, ainsi que la conclusion d'accords avec les barreaux, les associations juridiques, les facultés de droit et les organisations non gouvernementales et autres organismes pertinents;
- L'établissement de normes de qualité pour les services d'assistance juridique et la fourniture d'appui à l'élaboration de programmes et de standards de formation pour les prestataires non étatiques;
- La mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation pour garantir la qualité de l'assistance juridique offerte par les prestataires non étatiques; et
- La collaboration avec tous les prestataires d'aide juridique pour accroître la portée, la qualité et l'impact, et faciliter l'accès à l'assistance juridique sur tout le territoire national et dans toutes les communautés, en particulier dans les zones rurales et au sein des groupes défavorisés socialement et économiquement.

#### 4.4 Financement

La plupart des prestataires d'assistance juridique se heurtent à des problèmes financiers graves, ce qui provoque des pénuries d'avocats pour fournir les services nécessaires et entraîne une surcharge de travail et une baisse de qualité dans l'assistance juridique fournie. Alors que l'investissement initial pour le développement des services d'assistance juridique nécessite sans doute un financement substantiel, l'État pourrait réduire les coûts grâce aux économies réalisées à long terme par une réduction du nombre d'individus placés en détention, un raccourcissement des peines de prison et des durées de détention et d'emprisonnement et une baisse des coûts collatéraux<sup>210</sup>.

La création d'un fonds pour financer les régimes d'assistance juridique, le soutien aux prestataires tels que les barreaux et les facultés de droit et le financement d'organisations non gouvernementales et autres organismes pour garantir un accès à

<sup>210</sup>Par exemple, selon une expérience comparative aléatoire menée à Baltimore dans l'État du Maryland aux États-Unis, il a été constaté que pour chaque personne assistée par un avocat à l'audience de libération sous caution, 10 jours de séjour en prison avaient été économisés en raison d'une réduction dans la durée de détention par rapport aux personnes qui n'avaient pas eu accès à une assistance, et 6 jours avaient été économisés pour ceux dont l'affaire a été classée sans suite. En outre, il était estimé que si Baltimore garantissait l'aide d'un avocat pour l'audience de libération sous caution, cela permettrait d'économiser 4,5 millions de dollars par an. Roger Bowles, *Pre-Trial Legal Aid for Criminal Defendants: A Cost-Benefit Approach* (Centre for Criminal Justice Economics and Psychology, University of York, UK) & Mark Cohen (Vanderbilt University, Nashville, Tennessee, États-Unis), DFID Londres, Royaume-Uni & OSJI, New York, p. 12.

l'assistance juridique dans tout le territoire national sont des exemples de mesures permettant d'accroître les budgets.

Ces mesures peuvent également comprendre l'identification de mécanismes fiscaux pour alimenter les fonds d'assistance juridique, tels que:

- La détermination du pourcentage à allouer aux services d'assistance juridique à partir du budget national de la justice pénale, en fonction des besoins;
- L'utilisation des fonds recouverts issus des activités criminelles par saisie ou par amendes pour financer les services d'aide juridique. Ces mesures pourraient s'accompagner d'une augmentation des infractions passibles d'une amende au lieu d'une peine d'emprisonnement (voir le chapitre F) et l'affectation d'un pourcentage de ces amendes à la création et à la gestion des régimes d'assistance juridique.

En outre, l'identification et la mise en place de mesures incitatives pour encourager les avocats à travailler dans les zones rurales et les zones défavorisées économiquement et socialement (exonérations ou réductions, réductions dans les remboursements de prêts-étudiants, etc.) pourraient également être envisagées.

#### *4.5 Qualité de l'assistance juridique*

Pour que l'assistance juridique soit efficace, il faut non seulement qu'elle soit accessible au plus grand nombre possible de personnes, mais elle doit également être de bonne qualité. À cette fin, il est crucial de prendre les dispositions adéquates pour le recrutement des personnels et s'assurer que les professionnels exerçant dans le système national d'assistance juridique disposent des compétences et de la formation appropriées. Des systèmes d'accréditation et de suivi doivent également être mis en place pour s'assurer que les avocats disposent des connaissances et des compétences requises.

### **5. Connaissance du droit et responsabilisation par le droit**

Un des aspects les plus importants de l'accès à l'assistance juridique est la communication aux accusés d'informations relatives à leurs droits, notamment le droit à l'assistance juridique. Cet aspect ne doit pas être sous-estimé puisqu'il peut avoir un impact considérable sur l'accès à la justice et les niveaux de détention et d'emprisonnement. Il est également important de lutter contre les idées fausses selon lesquelles le recours aux services d'un avocat implique un degré de culpabilité.

Les informations juridiques peuvent être fournies dans les établissements scolaires, dans le cadre de programmes nationaux, dans les médias, ou par le biais de consultations juridiques pour les suspects/détenus, les victimes et leurs familles.

La responsabilisation juridique des détenus peut être utile pour leur expliquer les particularités de leur situation et leur permettre de se défendre devant les tribunaux. L'exemple des consultations juridiques offertes quotidiennement par le PASI dans les prisons du Malawi illustre la manière dont cette responsabilisation peut être réalisée.

## RECOMMANDATIONS

### *ACCÈS À UN AVOCAT PENDANT LA DÉTENTION PRÉVENTIVE*

#### Aux législateurs, décideurs et fonctionnaires des services de détection et de répression

- La formation des agents chargés de la détection et de la répression doit porter entre autres sur les droits des suspects d'avoir accès à un avocat et à l'aide juridique de manière rapide après l'arrestation. Ces agents doivent également être juridiquement obligés d'informer les suspects de ce droit.
- Les agents chargés de la détection et de la répression doivent aider les détenus à contacter les avocats et les institutions d'aide juridique et doivent, à cette fin, disposer d'informations et de coordonnées de contact des prestataires d'assistance juridique
- Une aide juridique de première ligne devrait être fournie aux personnes qui en ont un besoin urgent dans les commissariats de police, les centres de détention ou les tribunaux, pendant que leur éligibilité à l'assistance judiciaire gratuite est en passe d'être examinée.

### *ACCÈS À L'AIDE JURIDIQUE PENDANT LE PROCÈS*

#### Aux législateurs, décideurs, parquets et tribunaux

- Toute personne inculpée pour une infraction passible d'une peine de prison ou de la peine de mort doit pouvoir accéder à une aide juridique efficace pendant toutes les étapes de la procédure pénale, y compris en appel.
- Des dispositions législatives et des mesures pratiques doivent être mises en place pour s'assurer que les accusés et leurs conseils disposent d'installations et de délais suffisants pour préparer la défense. À cette fin, les accusés et leurs conseils doivent disposer d'un accès aux informations, documents et autres éléments de preuve susceptibles de faciliter une telle préparation.

### *ACCÈS À L'AIDE JURIDIQUE APRÈS LA CONDAMNATION*

#### Aux administrations pénitentiaires

- Tout détenu doit être informé oralement et par écrit au moment de son admission de son droit à une assistance juridique confidentielle pendant la période de détention, et ces informations doivent être communiquées d'une manière adaptée aux personnes illettrées, aux minorités, aux handicapés et aux enfants, dans une langue qu'ils comprennent.
- Toute personne qui ne dispose pas de son propre avocat doit recevoir des renseignements sur les avocats et autres prestataires d'aide juridique.
- Des installations adéquates pour les entretiens avec les avocats et les prestataires d'aide juridique doivent être mises à disposition, et les réunions des détenus avec ces derniers ne doivent pas être compromises ou retardées. Les politiques et les installations pénitentiaires doivent également permettre à ces réunions de se tenir dans la confidentialité.

### *RENFORCEMENT DE L'ACCÈS AUX MÉCANISMES D'ASSISTANCE JURIDIQUE*

#### Aux législateurs et décideurs

- Une législation spécifique sur l'assistance juridique pourrait, le cas échéant, être adoptée afin que tous les suspects et détenus, nonobstant leurs moyens financiers, leur appartenance ethnique, leur nationalité, leur localisation géographique ou tout autre critère, bénéficient d'un accès égal à une assistance juridique.
- La création d'un organe d'assistance juridique ou d'une autorité pour fournir, gérer, coordonner et surveiller les services d'assistance juridique pourrait également être envisagée.

- Des dispositions adéquates et spécifiques doivent être prises pour le recrutement des personnels du système national d'assistance juridique, en fonction des besoins. Les professionnels exerçant au sein de ce système doivent posséder les compétences et la formation requises.
- Une collaboration avec les services d'assistance juridique doit être envisagée pour accroître sa portée, sa qualité et son impact, et y faciliter l'accès dans tout le territoire national et dans toutes les communautés, en particulier dans les zones rurales et au sein des groupes défavorisés économiquement et socialement.
- Des systèmes d'accréditation et des mécanismes de suivi appropriés doivent être mis en place pour s'assurer que les avocats disposent des connaissances et des compétences nécessaires pour conseiller leurs clients de manière efficace.

#### **Aux décideurs y compris les ministères concernés (Ministères de la justice et des finances)**

- Des dispositions budgétaires suffisantes pour l'assistance juridique doivent être prévues dans les processus de planification des budgets, en ce compris la création de mécanismes de financement spécifiques et durables.
- Les structures administratives et organisationnelles nécessaires doivent être mises en place pour permettre au système d'assistance de fonctionner efficacement et d'être accessible à travers le territoire national.

#### **ASSISTANCE JURIDIQUE ADAPTÉE AUX ENFANTS**

##### **Aux législateurs et décideurs**

- Une législation et des mesures pratiques pourraient être mises en place pour que les enfants qui ont affaire au système de justice pénale aient accès à des services d'assistance juridique qui leur sont adaptés.

#### **COOPÉRATION AVEC LES PRESTATAIRES NON ÉTATIQUES D'ASSISTANCE JURIDIQUE**

##### **Aux législateurs, décideurs et prestataires d'assistance juridique**

- Le rôle que doivent jouer les services non étatiques d'assistance juridique doit être défini dans la législation nationale.
- La diversification des prestataires d'assistance juridique par l'adoption d'approches exhaustives encourageant, par exemple, la mise en place de centres dédiés composés d'avocats et de conseillers juridiques, ainsi que la conclusion d'accords avec les barreaux, les associations juridiques, les facultés de droit et les organisations non gouvernementales et autres organismes pertinents.
- L'établissement de normes de qualité pour les services d'assistance juridique et la fourniture d'appui à l'élaboration de programmes et de standards de formation pour les prestataires non étatiques.
- La mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation pour garantir la qualité de l'assistance juridique offerte par les prestataires non étatiques.

#### **CONNAISSANCE DU DROIT ET RESPONSABILISATION PAR LE DROIT**

##### **Aux décideurs et aux ministères compétents**

- Les informations juridiques doivent être fournies dans les établissements scolaires, dans le cadre de programmes nationaux, dans les médias, ainsi que par le biais de consultations juridiques spécifiques pour les suspects/détenus, les victimes et leurs familles.

##### **Aux autorités pénitentiaires**

- La responsabilisation juridique des détenus peut être utile pour leur expliquer les particularités de leur situation et leur permettre de se défendre devant les tribunaux.

## CHAPITRE E. RÉDUCTION DE LA DÉTENTION PRÉVENTIVE

Comme mentionné dans le chapitre A de la première partie, la proportion des prévenus dans les maisons d'arrêt ou les centres de détention préventive est extrêmement élevée, et la durée de leur détention est bien souvent prolongée au-delà des limites prévues par la loi. Les politiques qui réglementent les premières étapes du processus pénal, en ce compris l'arrestation et la détention préventive, peuvent avoir des conséquences considérables sur le nombre de détenus et les niveaux de surpopulation carcérale.

Ainsi, lorsque les politiques de réduction de la surpopulation carcérale sont élaborées, le recours à l'arrestation et à la détention préventive doit être évalué pour s'assurer qu'il n'est pas excessif ou inapproprié. Selon les résultats de cette évaluation, l'élaboration de stratégies et de politiques de réduction de la détention préventive, conformément aux normes internationales pertinentes, peut s'avérer utile.

### 1. Réduction de la détention préventive avant la mise en accusation

La détention avant l'inculpation renvoie à la période pendant laquelle une personne est détenue et interrogée par la police avant d'être accusée d'une infraction. Les lois de nombreux pays reconnaissent la vulnérabilité de l'accusé pendant la période qui suit immédiatement l'arrestation, et exigent ainsi de la police qu'elle présente le suspect à un juge « sans retard » ou au moins dans un délai de 48 heures<sup>211</sup>. Ainsi, le suspect est libéré (relâché, réorienté ou libéré sous caution) ou transféré dans un centre de détention provisoire conçu pour un séjour plus long, après qu'une décision de justice a été prise à son encontre. Dans la pratique, dans de nombreux pays, la période de détention d'un suspect en garde à vue, avant que toute accusation ne soit portée contre lui, peut s'étaler sur plusieurs mois, voire plusieurs années.

Les suspects sont parfois gardés au commissariat ou dans des maisons d'arrêt sans inculpation pendant des mois, voire des années, ou sont détenus sur la base d'une « ordonnance de mise en détention » qui peut être renouvelée à plusieurs reprises, pendant que l'enquête est supposément en cours<sup>212</sup>. Au Nigéria par exemple, la Commission nationale des droits de l'homme a signalé en 2009 qu'un grand nombre de prévenus étaient détenus pendant de longues périodes sur la base d'« ordonnances de mise en détention », et que les retards accusés avant de traduire les délinquants devant les tribunaux compétents ont contribué de manière significative à la congestion des centres de détention<sup>213</sup>.

<sup>211</sup>Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR Commentary, 2<sup>e</sup> édition, Kehl/Strasbourg/Arlington 2005, p. 231; voir aussi le CDH, Observation générale n° 8 (30 juin 1982), où le CDH limite la durée à pas plus de quelques jours; et le CDH, *Borisenko c. Hongrie*, Communication n° 852/1999 (14 octobre 2002), par. 7.4 (une durée de trois jours [est] trop longue).

<sup>212</sup>Par exemple, au Nigéria, bon nombre de personnes soupçonnées d'infractions capitales sont maintenues en détention pendant de longues périodes sur la base de ce qu'on appelle « l'ordonnance de mise en détention » émanant des tribunaux de première instance, qui n'ont pas autorité dans les affaires où la peine capitale peut être prononcée. La police nigériane enverrait systématiquement les personnes soupçonnées de délits passibles de la peine de mort à un tribunal de première instance au lieu de suivre la procédure légale et renvoyer l'affaire au procureur relevant du Ministère de la justice pour décider de l'opportunité de renvoyer l'affaire devant la Haute Cour, afin d'obtenir une ordonnance de mise en détention du tribunal de première instance, en attendant les conclusions de l'enquête de police. (ONUUDC, Prison Staff Training Needs Assessment, mars 2009, Atabay, T., p. 14).

<sup>213</sup>La NHRC rapporte que dans la plupart des prisons, aucun dossier de prévenu n'est tenu avec rigueur. Les pires cas étaient recensés à Ikoyi où sur une population de 1977, environ 1308 étaient placés en détention préventive; à la Kaduna Convict Prison – 201 sur 889; Oko Prison – 349 sur 523; Onitsha – 411 sur 670. (Commission nationale des droits de l'homme, en collaboration avec le PNUD et NORAD, National Prison Audit, 2007-2008, février 2009, p. 8).

### 1.1 Prévention des arrestations arbitraires et réduction de la durée de détention avant la mise en accusation

L'arrestation est la porte d'entrée au système de justice pénale. Les raisons et les fréquences avec lesquelles les décisions d'arrestation sont prises entraînent une série d'effets sur l'ensemble du processus de justice pénale. Plus le nombre de personnes arrêtées est élevé, plus la charge de travail des tribunaux est conséquente; et plus les retards sont longs, plus les injustices sont probables en raison des capacités limitées et des manquements dans le respect des procédures.

Conformément au droit international, toute personne a droit à la liberté. Les États ne peuvent priver les individus de leur liberté que dans certaines circonstances, conformément à l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 9 (1) du PIDCP. Une arrestation doit se fonder sur la suspicion raisonnable et légitime qu'une personne a commis une infraction définie comme telle par la loi. Elle doit être conforme aux principes de légalité, proportionnalité et nécessité. Les procédures d'arrestation doivent être conformes non seulement au droit interne, mais également aux normes internationales<sup>214</sup>.

De plus, une arrestation ou une détention légale en droit national peut être arbitraire au regard du droit international si la loi en vertu de laquelle la personne est détenue est vague, trop générale ou viole d'autres règles fondamentales.

Pour ce qui de l'« *arrestation arbitraire* », le Comité des droits de l'homme a expliqué dans l'article 9 (1) du PIDCP que « *l'arbitraire* » ne saurait être assimilé à « *contraire à la loi* », mais devait être interprété d'une manière plus large pour englober des éléments *inappropriés, injustes, imprévisibles et contraires à la légalité*. ... ce qui signifie qu'une détention préventive résultant d'une arrestation légale doit être non seulement conforme à la loi mais également raisonnable dans ses circonstances. La détention préventive doit également être nécessaire en toutes circonstances, par exemple, pour prévenir le vol, les ingérences dans les éléments de preuve ou la récidive ».<sup>a</sup>

<sup>a</sup>Communication n° 458/1991, *A. W. Mukong c. Cameroun* (vues adoptées le 21 juillet 1994), dans UN doc. GAOR, A/49/40 (vol. II), p. 181, par. 9.8.

L'arrestation arbitraire viole certains principes fondamentaux du droit international et constitue dans une grande majorité des cas une discrimination à l'encontre des personnes pauvres, illettrés, appartenant à une minorité ethnique ou raciale ou présentant des vulnérabilités pour d'autres raisons.

La prévention des arrestations arbitraires et des détentions excessives avant la comparution d'un suspect devant un tribunal requiert une volonté politique et des stratégies claires qui découragent les services de détection et de répression d'exercer de manière illégale et excessive leur pouvoir d'arrestation, sans les empêcher d'accomplir leurs fonctions légitimes de manière efficace.

<sup>214</sup>Par exemple, l'article 9 (1) du PIDCP, l'article 6 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP); les articles 7 (2) et 7 (3) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CARH), l'article 5 (1) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme – CEDH).

Les mesures suivantes pourraient être envisagées:

- La législation sur le pouvoir d'arrestation des services de détection et de répression doit être révisée et modifiée afin de la rendre conforme aux règles internationales. Cela peut comprendre le réexamen du droit interne pour s'assurer que les arrestations arbitraires (comme décrites ci-dessus) sont interdites, et pour introduire des garanties permettant entre autres à une personne détenue de prévenir immédiatement des membres de sa famille ou d'autres personnes de sa situation<sup>215</sup>, et de bénéficier de l'assistance d'un avocat<sup>216</sup>;
- Dans ce cadre, l'abrogation des quotas d'arrestations pour certaines infractions doit être envisagée. Ces quotas font pression sur les services de détection et de répression et les incitent à procéder à des arrestations justifiées ou non;
- Des mesures qui garantissent la transparence et la responsabilisation pourraient être envisagées pour exiger des services de détection et de répression de tenir des registres de garde à vue de tous les suspects détenus<sup>217</sup>, ainsi que l'heure et les raisons de l'arrestation, entre autres;
- Des périodes de détention strictement limitées pourraient être introduites pour que les personnes arrêtées et détenues puissent être présentées sans retard à une autorité judiciaire qui se prononcera sur la légalité de leur détention et décidera d'une libération éventuelle lorsque leur maintien en détention n'est pas justifié juridiquement<sup>218</sup>;
- La formation des agents de détection et de répression sur les règles internationales pertinentes et les dispositions juridiques nationales pourrait être améliorée afin de renforcer la mise en pratique de la loi;
- Les critères d'évaluation des performances de ces agents pourraient être revus pour s'assurer que le nombre d'arrestations ne constitue pas un critère positif dans l'évaluation et décourager les arrestations arbitraires;
- La mise en place d'un système de suivi indépendant pour vérifier dans quelle mesure la durée maximale de détention est respectée, identifier les problèmes rencontrés, et proposer des recommandations (par exemple dans les pays qui ont ratifié l'OPCAT, la formulation de ces recommandations peut relever des fonctions des mécanismes nationaux de prévention);
- La formation du personnel pénitentiaire sur la gestion des prévenus pour tenir des registres précis et mis à jour de toutes les données pertinentes concernant ces derniers, y compris leur statut, leur inculpation éventuelle et leur accès à un avocat; être proactif en gardant les tribunaux informés des personnes détenues sans inculpation pendant de longues périodes; et faciliter l'accès des détenus à l'assistance juridique.

<sup>215</sup>SMR, règle 92, Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, principe 16.

<sup>216</sup>Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, principe 17.

<sup>217</sup> Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, principe 12; Déclaration des Nations Unies sur la protection de toutes les personnes contre la disparition forcée, articles 10 et 11.

<sup>218</sup>Ensemble des principes, principe 11.



## 2. Réduction de la détention préventive après l'inculpation

Lorsqu'un suspect est présenté à un juge, ou dans certains pays, à un procureur, le juge ou le procureur peut inculper le suspect et ordonner sa mise en détention (ou la prolongation de sa détention) en attente du procès. Plusieurs définitions de la détention préventive se réfèrent à la détention ordonnée par juge ou un procureur en attente du procès.

Selon les normes internationales, la règle générale est qu'une personne est présumée innocente jusqu'à ce qu'une autorité judiciaire n'en décide autrement, et doit dès lors jouir de sa liberté et ne pas être mise en détention en attendant l'ouverture du procès<sup>219</sup>.

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CDH) a déclaré que la détention avant le procès ne doit être imposée que lorsqu'elle est légale, raisonnable et nécessaire. Selon le CDH, la détention peut être nécessaire pour:<sup>220</sup>

- Empêcher la fuite;
- Empêcher l'élimination des preuves;
- Empêcher la récidive;
- Lorsque la personne concernée constitue une menace réelle et grave pour la société qui ne peut être maîtrisée par d'autres moyens.

Le huitième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants a déclaré en 1990 que la détention préventive ne peut être ordonnée que s'il existe des motifs raisonnables de croire que les personnes concernées ont été impliquées dans les infractions présumées, ou si elles risquent de prendre la fuite ou de commettre d'autres infractions plus graves, ou lorsqu'il y a un risque que le cours de la justice soit entravé si elles sont mises en liberté<sup>221</sup>.

La simple absence d'une résidence fixe ne devrait pas être systématiquement considérée comme constituant un risque de fuite, selon la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a également statué que lorsqu'une mise en liberté provisoire est refusée au motif que l'accusé pourrait commettre d'autres infractions avant l'ouverture du procès, l'autorité judiciaire nationale doit être convaincue que le risque est fondé, et les probabilités de récidive doivent également être dûment justifiées<sup>222</sup>.

Une série ou une combinaison de mesures peuvent être prises pour réduire le nombre de personnes détenus avant l'ouverture de leur procès.

Ces mesures peuvent comprendre:

- L'abrogation de l'obligation de placement en détention préventive pour toute infraction en s'assurant que les décisions s'y rapportant ne reposent pas sur

<sup>219</sup> PIDCP, article 9 (3); Règles de Tokyo, règle 6.1; Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, principe 39.

<sup>220</sup> *Les droits de l'homme et la détention provisoire: un manuel sur les normes internationales en matière de détention provisoire, Série sur la formation professionnelle n° 3* (New York: Nations Unies, 1994), 14–15.

<sup>221</sup> The Socio economic Impact of Pretrial Detention, Open Society Justice Initiative, Open Society Foundations et UNDP, 2011, p. 52.

<sup>222</sup> Voir *Détenu sans procès: Réponse de Fair Trials International au Livre vert de la Commission européenne sur la détention*, Fair Trials International, octobre 2011, p. 31 pour des exemples de cas.

l'infraction commise, mais plutôt sur une évaluation objective des facteurs pouvant justifier une détention avant l'ouverture du procès, tel que mentionné ci-dessus;

- L'interdiction du recours à la détention préventive pour certaines infractions passibles de courtes peines de prison;
- L'obligation pour l'autorité judiciaire de justifier les raisons de sa décision concernant la détention préventive, au cas par cas et sur la base de faits individuels;
- L'augmentation des possibilités de libération sous caution et l'établissement de montants plus justes;
- L'introduction d'alternatives à la détention préventive, telles que la mise en liberté sous caution personnelle, l'assignation à résidence ou autres mesures restrictives.

#### **Burundi – Amélioration du respect des garanties judiciaires et soutien des parties prenantes**

Dans le cadre des efforts déployés pour résoudre le problème de la surpopulation carcérale, le dialogue confidentiel en cours avec les autorités pénitentiaires et judiciaires au Burundi sur le respect des garanties judiciaires a été agrémenté par l'élaboration, en 2008 par le CICR, d'une étude approfondie sur ce sujet à l'intention des prisons centrales et des lieux de détention provisoire. Pour diffuser les recommandations contenues dans cette étude et faciliter leur mise en œuvre, plus de 100 personnels, fonctionnaires et acteurs de la société civile impliqués dans le processus judiciaire ont participé aux séminaires organisés en 2008 par le CICR à Bujumbura, Gitega et Ngozi. Le CICR a travaillé aux côtés des collectivités pour élaborer une stratégie et un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations de l'étude du CICR à la lumière des discussions qui ont eu lieu dans ces séminaires.

En 2011, le CICR, l'Agence belge de développement (CTB) et l'administration pénitentiaire au Burundi (DGAP) ont cherché à encourager le partage de connaissances et d'expériences et à renforcer la coopération entre les différents acteurs impliqués dans le domaine pénitentiaire aux niveaux provincial, national et international. Ces actions ont été entreprises en réponse à l'identification de problèmes communs dans différentes prisons, indépendamment de la taille, de la population ou de l'emplacement, ainsi que certaines initiatives positives menant à l'atténuation ou à la résolution de ces problèmes dans certains établissements.

En mai 2011, un atelier de deux jours a eu lieu pour les parties prenantes sur la gestion et le fonctionnement des prisons. Dans le cadre de cet atelier, de petits groupes ont discuté de thèmes et de questions spécifiques, y compris les conditions de détention, la protection des détenus vulnérables et la gestion des ressources. La surpopulation a été identifiée comme la cause d'un bon nombre des questions soulevées. À la fin de l'atelier, les employés de chaque prison ont défini trois objectifs à mettre en œuvre au sein de leurs propres installations. La mise en œuvre de ces objectifs était confiée à la DGAP et à l'inspection générale de la justice (Ministère de la justice), soutenus par le CICR et la CTB. En plus des mesures visant à améliorer le processus judiciaire, des travaux de réaménagement et de construction ont été entrepris par les autorités avec l'appui du CICR dans plusieurs prisons et *cachots* (prisons locales) en vue d'alléger la promiscuité provoquée par la surpopulation.

*Sources: CICR, Improving detainees living conditions: Helping authorities fulfil their responsibilities, Genève, 4 septembre 2009.*

### **Le Brésil prend des mesures pour réduire la détention préventive**

Le Congrès brésilien a adopté le 4 juillet 2011 une nouvelle loi sur les mesures alternatives à la détention préventive. Cette loi vise avant tout à réduire le nombre de détenus dans les prisons.

La loi souligne le fait que la détention préventive doit être l'exception et non la règle. Elle introduit neuf mesures de substitution, dont la libération sous caution et la surveillance électronique. Le juge ne peut imposer la détention préventive à un primo-délinquant accusé d'infraction n'impliquant pas de violence et passible d'une peine maximale de quatre ans de prison. La loi restreint le recours à la détention préventive, qui devient alors une mesure de dernier recours, applicable uniquement dans des cas précis.

*Sources: Mécanisme d'examen périodique universel du HCDH sur le Brésil, ONUDC 2011.*

## **2.1 Libération sous caution**

La libération sous caution est un mécanisme juridique qui permet la mise en liberté d'une personne accusée d'une infraction avant la conclusion de son affaire, lorsque certaines conditions sont remplies. Ces conditions visent à garantir la présence de l'accusé au tribunal pour y être jugé. Elles impliquent en général le dépôt d'une somme d'argent auprès d'un tribunal pour servir de garantie confiscable lorsque l'accusé omet de se présenter à l'autorité judiciaire au moment et à l'endroit déterminés. La caution est généralement déposée soit par le suspect ou l'accusé soit par un membre de sa famille.

Dans de nombreux pays, un grand nombre de prévenus sont détenus en prison parce qu'ils n'ont pas les moyens de payer la somme nécessaire ou les valeurs mobilières prévues dans les conditions de libération sous caution. Des individus se retrouvent dès lors en prison, non parce qu'ils représentent un risque pour la sécurité publique, mais en raison de leur état de pauvreté.

Les montants de la caution doivent impérativement être abordables et tenir compte des moyens économiques du délinquant.

Il est également important de prévoir des alternatives susceptibles d'être imposées et qui n'exigent pas de l'accusé de disposer de certains moyens économiques. Ces alternatives incluent la mise en liberté d'une personne à qui il est ordonné de respecter une ou plusieurs des conditions suivantes:

- Se présenter au tribunal à une date déterminée (libération sous caution personnelle);
- Rester à une adresse spécifiée;
- Se présenter quotidiennement ou à intervalles réguliers à une autorité judiciaire, à la police ou à une autre autorité;
- Remettre son passeport ou d'autres documents d'identité;
- Accepter la surveillance par un organisme désigné par l'autorité judiciaire;
- Se soumettre à une surveillance électronique.

## 2.2 Libération sous caution personnelle/libération inconditionnelle

La libération inconditionnelle, connue également comme « la libération sous caution personnelle », est accordée lorsqu'un accusé s'engage à comparaître en justice (et, dans certaines juridictions, à respecter toutes les lois), tel qu'il lui a été ordonné.

Dans les cas d'un primo-délinquant connu dans la communauté et qui dispose d'un emploi et d'une famille à entretenir, les autorités doivent envisager la libération inconditionnelle. Celle-ci devrait également être envisagée pour toutes les infractions mineures<sup>223</sup>.

Dans de nombreuses juridictions, notamment les pays dotés de vastes zones rurales où l'accès aux grandes agglomérations urbaines est difficile, la libération sous caution personnelle est rarement utilisée en raison des défis rencontrés pour déterminer le lieu de résidence exact et localiser les individus.

Dans de telles circonstances, le développement de la coopération avec les personnes clés de la communauté, telles que les chefs tribaux ou autres représentants de la communauté, pourrait être envisagé afin d'améliorer le respect par les personnes libérées sous caution personnelle des conditions de leur libération

Cette coopération devrait s'accompagner d'une sensibilisation de la communauté au régime de la libération sous caution pour s'assurer que celui-ci n'est pas considéré comme un acquittement. Dans certains pays, l'absence de sensibilisation a conduit à des actes de violence considérés comme une forme d'administration de la justice par le peuple à l'encontre de la personne libérée.

### Libération sous caution personnelle au Costa Rica

Le Costa Rica est un des pays d'Amérique latine dont la législation prévoit la possibilité de libération sous caution personnelle pendant la période préalable à l'ouverture du procès. D'après une étude menée en 1980 par l'ILANUD, la libération sous caution personnelle n'a presque jamais été utilisée en raison des craintes de fuite de l'accusé, comme l'expliquent 81 % des juges. En 1989, l'ILANUD a dirigé d'autres recherches pour vérifier si ces craintes étaient fondées. L'étude a comparé le respect des conditions de mise en liberté par deux groupes d'individus: 1) dans le premier groupe, les accusés étaient libérés sous caution (avec des garanties matérielles et monétaires) et 2) dans le deuxième, les accusés étaient libérés sous caution personnelle. Cette étude a duré six ans et a impliqué 468 cas au total. Il en est ressorti que dans les procès menés par les tribunaux de premier et deuxième degrés de juridiction, les deux groupes présentaient le même niveau de respect des conditions de libération. Dans les tribunaux de troisième degré, 15,6 % des personnes qui avaient été libérées sous caution personnelle ne s'étaient pas présentées au tribunal, en comparaison avec 2,9 % d'accusés libérés sous caution monétaire. Les chercheurs ont trouvé que la raison de cette différence significative dans les tribunaux de troisième degré était que « les exigences méthodologiques du processus étaient respectées dans une moindre mesure, et [...] avec moins de rigueur [dans les tribunaux de troisième degré par rapport à ceux de premier et de deuxième degrés] ».

Sur la base des résultats de cette étude, l'ILANUD a formulé les recommandations suivantes:

1. L'augmentation du recours à la libération sous caution personnelle au Costa Rica;
2. L'organisation d'ateliers pour les juges afin de leur transmettre les conclusions de cette étude;

<sup>223</sup> ONUDC, *Manuel sur les alternatives*, p. 12.

3. La mise en œuvre soignée de cette forme de libération avec l'introduction de quelques mesures pratiques:
  - a) La communication aux détenus d'informations sur leur situation et leurs obligations: l'accusé doit recevoir une explication claire des implications de sa libération et des conditions qui y sont assorties pour qu'il saisisse l'importance de respecter ces obligations;
  - b) Le maintien d'un système de contrôle périodique à raison d'une fois par mois au maximum puisque le régime précédent de contrôle hebdomadaire était difficile à respecter pour des raisons pratiques (par exemple les personnes vivant et travaillant dans les zones rurales éloignées);
  - c) L'obtention de l'adresse et du numéro de téléphone de l'accusé, ainsi que les coordonnées d'un parent ou d'un « garant »;
  - d) Si l'accusé ne se présente pas, l'appeler, offrir la possibilité d'un deuxième passage, ou faire appel au « garant »;
  - e) Le maintien du principe d'humanité en essayant d'éviter la détention préventive en raison de la présomption d'innocence de l'accusé;
4. La mise en place d'une évaluation régulière pour évaluer le recours à la libération sous caution personnelle;
5. Le lancement de projets similaires dans d'autres pays de la région, avec des systèmes similaires.

Sources: E. Carranza, M. Houed, N. J. O. Liverpool, L. P. Mora, L. R. Manzanera, « *Sistemas Penitenciarios y Alternativas a la Prisión en América Latina y el Caribe* », ILANUD, 1992, p. 97-136.

Des « services de libération provisoire » ont été introduits dans certains pays, ce qui a contribué à réduire le nombre de prévenus. Ces services ont émergé aux États-Unis en réponse aux inégalités du système de libération sous caution monétaire, ainsi qu'au besoin des magistrats de recevoir des informations fiables pour prendre des décisions sur la libération sous caution<sup>224</sup>. Les programmes des services de libération provisoire servent à fournir les informations nécessaires à la prise de la décision de libération sous caution la plus appropriée. Ils assurent également la surveillance et le contrôle des accusés qui bénéficient d'une libération provisoire<sup>225</sup>. Ces programmes ont été élaborés dans de nombreuses régions des États-Unis et ont été introduits avec un certain succès dans plusieurs pays<sup>226</sup>.

### 2.3 Mesures restrictives

La règle 6.2 des Règles de Tokyo prévoit une série de mesures restrictives comme mesures de substitution à la détention préventive. Ces mesures pourraient restreindre le suspect ou l'accusé à un lieu particulier (par exemple, son domicile, une institution ou une zone géographique donnée), limiter son accès à un endroit (par exemple, la maison familiale) ou lui interdire toute apparition dans un lieu spécifique ou toute

<sup>224</sup>National Institute of Justice, *Pretrial Services Programs: Responsibilities and Potentials* (Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, U.S. Government Printing Office, 2001), p. 7-13 et annexe A.

<sup>225</sup>Voir Van Nostrand, M., *Legal and Evidence Based Practices: Application of Legal Principles, Laws and Research to the Field of Pretrial Services*, The Crime and Justice Institute and the National Institute of Corrections, avril 2007 pour plus d'information.

<sup>226</sup>Voir Karth, V., "Between a Rock and a Hard Place", Open Society Foundation for South Africa, particulièrement, p. 10-13 and *Presumption of Innocence – Pretrial Services Program, State of Morelos Juvenile Justice System – Mexico*, Open Society Justice Initiative, (<http://presunciondeinocencia.insyde.org.mx/>).

réunion avec des personnes identifiées. Afin de garantir la présence du suspect ou de l'accusateur au procès, un régime de visites régulières à un organisme ou à une autorité compétente désignée par le tribunal, ou la confiscation du passeport peut suffire et se substituer à la détention ou à la mise en liberté sous caution. Si des mesures restrictives sont imposées, le juge devrait choisir celles qui sont les plus nécessaires et les plus proportionnelles, en fonction des circonstances.<sup>227</sup>

La disponibilité de telles mesures dans la législation et la pratique peut aider à réduire le recours à la détention préventive en attente du jugement puisque les juges seront confiants dans le fait que les restrictions imposées parviendront à empêcher l'accusé de prendre la fuite, d'influencer les témoins ou de falsifier des éléments de preuves.

### Russie – Tendances encourageantes en matière de détention préventive

Le nombre de détenus dans les maisons d'arrêt (SIZO) en Russie a diminué chaque année entre 2005 et 2010, et cette baisse semble s'accélérer depuis. De plus, la réduction de la population dans les SIZO est due en grande partie à la baisse marquée et durable du nombre d'accusés placés en détention préventive. Cette réduction aurait sans doute été plus importante si la durée de détention n'avait pas augmenté en raison de la croissance du nombre des prolongations de la détention.

La baisse du nombre de détentions préventives peut être attribuée en grande partie à la diminution du nombre de suspects inculpés d'infractions graves. Les enquêteurs ont en effet identifié un plus petit nombre de suspects chaque année et les procureurs ont présenté beaucoup moins de demandes de détention préventive. Toutefois, il semblerait également que les procureurs étaient devenus plus discriminants lorsqu'ils évaluaient la nécessité de placement en détention. Entre 2005 et 2010, lorsque le nombre total de suspects « identifiés » par la police a baissé de 36 %, le nombre de demandes de détention est tombé à 45 %, passant de 277 208 à 165 323.

Depuis 2005, la proportion des accusés condamnés qui ont fait l'objet d'une détention préventive a diminué de manière continue. Parmi les 903 928 accusés déclarés coupables en 2005, 246 243 (soit 27 %) se trouvaient en détention au moment de leur condamnation. Parmi les 870 082 accusés déclarés coupables d'une infraction pénale en 2010, seuls 174 855 (20 %) se trouvaient en détention au moment de leur condamnation. D'autres études sont nécessaires pour comprendre ces chiffres certes, mais ces données montrent que les tribunaux russes sont peut-être en train d'adopter une approche plus prudente de la détention préventive.

L'alternative principale à la détention préventive en Russie est la libération sous caution personnelle, qui est utilisée dans 75 à 80 % des cas. Le recours à des mesures de substitution plus complexes reste rare. Seules 629 décisions de libération sous caution monétaire et 668 décisions d'assignation à résidence ont été prononcées en 2010.

Sources: Todd Foglesong, Senior Research Associate, Program in Criminal Justice Policy and Management, Harvard Kennedy School of Government, juin 2011.

[https://www.hks.harvard.edu/var/ezp\\_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/programs/criminal-justice/SafetyJusticeResearchinBrief-Pretrial\\_Detention\\_in\\_Russia\\_2001-2010.pdf](https://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/programs/criminal-justice/SafetyJusticeResearchinBrief-Pretrial_Detention_in_Russia_2001-2010.pdf)

Voir aussi: "Fewer Russians ending up in pre-trial cells – officials", 1<sup>er</sup> novembre 2011 <http://rt.com/news/prime-time/prisons-inmates-death-russia-311/>

<sup>227</sup>Voir Code modèle de procédure pénale, chapitre 9, partie 3, p. 300-301, article 184 et commentaire.

### 3. Déjudiciarisation

Les Règles de Tokyo prévoient que, lorsque cela est judicieux, la police, le parquet ou autres organismes de justice pénale doivent être habilités à libérer le délinquant s'ils estiment qu'il n'est plus nécessaire de continuer les poursuites. Ces règles énoncent également la nécessité de développer une série de critères permettant d'examiner l'opportunité d'une libération ou les éventuelles suites à donner. Les règles disposent également que le procureur doit imposer, le cas échéant, des mesures non privatives de liberté pour les infractions mineures<sup>228</sup>.

Le pouvoir discrétionnaire de la police et du parquet en ce qui concerne le recours à la déjudiciarisation dans certains cas peut servir de mécanisme puissant pour traiter une série de questions, qui vont de la résorption des arriérés des affaires judiciaires qui encombrant les systèmes pénitentiaires, à l'élimination de la stigmatisation et des coûts sociaux générés par les poursuites pénales et les condamnations. La déjudiciarisation peut se produire à différents stades, dans différents systèmes et pour différentes catégories de délinquants. Dans sa forme classique, la déjudiciarisation a lieu avant le procès.

La déjudiciarisation peut se fonder sur une reconnaissance de la responsabilité pour l'infraction et un accord sur la réparation du préjudice, généralement par le biais d'un travail d'intérêt général ou d'une indemnisation de la victime. Dans certains cas, le délinquant est orienté vers un programme spécialisé pour traiter un problème spécifique, tel que l'alcoolisme, la toxicomanie ou les soins de santé mentale.

#### 3.1 Mécanismes alternatifs extrajudiciaires de résolution des conflits

Dans certains systèmes, le recours à la déjudiciarisation consiste en un renvoi vers des mécanismes alternatifs extrajudiciaires de résolution des conflits où la victime et le délinquant (et, dans certains modèles, d'autres membres de la communauté également) se rencontrent pour s'accorder sur les moyens de réparation, par le délinquant, du préjudice subi par la victime. Ce type d'interaction entre la victime et le délinquant constitue le fondement même de la justice réparatrice, une approche qui a gagné en popularité dans le monde entier au cours des dernières décennies.

Il existe différents mécanismes de résolution des conflits tels que:

- La négociation, qui se caractérise par la conclusion d'un accord entre les parties sans l'intervention d'un tiers.
- La médiation, parfois également connue comme la réconciliation, prévoit l'établissement d'un forum dans lequel les parties peuvent résoudre leurs différends avec l'aide d'un tiers impartial<sup>229</sup>. La réconciliation diffère de la médiation en ce sens que le réconciliateur suggère des solutions. L'objectif du médiateur est d'arriver à ce que les parties communiquent de manière constructive jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée<sup>230</sup>.

<sup>228</sup>Règles de Tokyo, règle 5.1.

<sup>229</sup><http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/alternative+dispute+resolution>.

<sup>230</sup>Alvarez et Highton, "La mediación en el panorama latinoamericano", dans *Revista Sistemas Judiciales*, n° 1, juin 2001, cité dans S. Westerland, M. Widenbadh, *The Rural Judicial Facilitators Program in Nicaragua*, p. 13.

- L'arbitrage ressemble plus à un contentieux traditionnel, dans lequel une tierce partie impartiale entend les arguments des parties en litige et impose une décision définitive et contraignante applicable par les tribunaux<sup>231</sup>.
- Les mécanismes alternatifs de résolution des conflits en communauté (ou règlements informels des différends) sont souvent indépendants du système judiciaire officiel, bien qu'il existe des liens formels entre ces deux systèmes dans certaines juridictions. Ces mécanismes jouent un rôle important dans plusieurs pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie du Sud, en ce qu'ils sont plus abordables et plus accessibles aux pauvres, et permettent la résolution des conflits sans passer par un long processus officiel de justice pénale, ce qui réduit la charge de travail des tribunaux. Néanmoins, ces mécanismes ont également leurs propres inconvénients, comme le manque d'une responsabilisation suffisante, la discrimination basée sur le statut social, le genre ou la richesse et le manque de garanties en matière de droits de l'homme. Ainsi, les conséquences possibles en matière de droits de l'homme doivent toujours être prises en considération et les groupes vulnérables, tels que les femmes, les enfants et les pauvres doivent être protégés contre les abus et la discrimination lorsque des liens avec les systèmes de justice non étatiques sont établis.

Toute stratégie de renforcement des capacités et d'établissement de liens avec les systèmes de justice non étatiques afin de réduire le nombre des cas traités par les tribunaux doit être précédée d'une évaluation des systèmes judiciaires coutumiers pour comprendre le contexte socioculturel dans lequel elle opère; la manière dont elle peut résoudre les affaires pénales et les différentes communautés qu'elle peut cibler; les types d'affaires qu'elle peut résoudre; la nature des pratiques qui violent les normes internationales; et les relations entre les systèmes coutumiers et les systèmes officiels d'un point de vue historique et politique<sup>232</sup>. Sur la base de cette évaluation, des mesures pourraient être prises pour régler les problèmes et combler les lacunes, tout en évitant de nuire à la nature informelle et accessible de ce genre de système.

Il convient de souligner que, généralement, seules les affaires pénales mineures pourraient être réglées par des systèmes de justice de droit coutumier ou non étatiques, ainsi que la plupart des cas susceptibles de faire l'objet d'un processus de déjudiciarisation<sup>233</sup>.

- La justice réparatrice, qui est apparue au cours des 30 dernières années, a beaucoup d'éléments en commun avec la philosophie de base des processus anciens de résolution des conflits. Aujourd'hui, plus de 80 pays adoptent une sorte d'approche réparatrice pour traiter la criminalité<sup>234</sup>. Les programmes de justice réparatrice pourraient être utilisés à n'importe quelle étape du processus pénal, sous réserve des dispositions prévues par la législation nationale. Lorsqu'elle est utilisée avant ou durant le procès, elle peut aboutir à une

<sup>231</sup><http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/alternative+dispute+resolution>.

<sup>232</sup>ONUDDC, *Manuel sur le renforcement et la réforme des systèmes de justice pénale dans les États sortant d'un conflit*, p. 110.

<sup>233</sup>Pour une analyse plus détaillée sur les systèmes coutumiers ou non étatiques, voir ONUDDC, *Manuel sur le renforcement et la réforme des systèmes de justice pénale dans les États sortant d'un conflit*, p. 103-113 ([http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/11-83015\\_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/11-83015_Ebook.pdf)).

<sup>234</sup>Van Ness, *An overview of restorative justice around the world*, 2005, p. 2.



déjudiciarisation à condition qu'un accord soit conclu entre la victime et le délinquant. La justice réparatrice peut être adaptée à différents contextes culturels et aux besoins de différentes communautés. Une approche globale pour la mise en œuvre des programmes de justice réparatrice au sein d'un système national devrait aboutir à l'émergence d'une série de programmes vers lesquels des personnes pourraient être envoyées à partir de différents stades du processus de justice pénale.

Le processus de déjudiciarisation présente différents avantages. L'auteur de l'infraction peut éviter un casier judiciaire et ses conséquences négatives, bénéficier sur le plan éducatif de programmes de prévention de la récidive, ou réparer directement le préjudice porté à la victime et développer ainsi une sorte d'empathie et de responsabilité sociale. Dans le cadre du processus de justice réparatrice, les victimes expriment souvent une meilleure satisfaction par rapport aux résultats obtenus. Le parquet et les tribunaux bénéficient également de ce processus puisque ce dernier permet de libérer des ressources qui sont alors affectés au traitement de cas plus graves ou plus complexes et, lorsque les programmes de déjudiciarisation sont efficaces, la probabilité de récidive du délinquant devient plus faible.

### 3.2 Pouvoir discrétionnaire de la police et du parquet

Le pouvoir discrétionnaire de la police et du parquet est tributaire du système juridique de chaque pays, ainsi que du professionnalisme, de la qualité de la formation et de l'aptitude de ces services à trouver des solutions alternatives ou à orienter les délinquants vers d'autres organismes, ou encore de la disponibilité et de la diversité des solutions alternatives mises à leur disposition.

Dans le système de la *common law*, le procureur dispose d'un pouvoir discrétionnaire large qui lui permet de décider de l'opportunité des poursuites, et ce pouvoir n'est généralement pas soumis à un contrôle judiciaire<sup>235</sup>. Le procureur peut en effet décider d'abandonner les poursuites ou d'engager une négociation de plaidoyer afin d'encourager la conclusion efficace de l'affaire<sup>236</sup>. Certains pays de droit civil appliquent le principe de la légalité des poursuites<sup>237</sup>. Néanmoins, dans la pratique, les procureurs exercent au moins un certain pouvoir discrétionnaire dans la phase préliminaire au procès<sup>238</sup>.

Pour être efficaces et agir de manière équitable et cohérente, la police et les procureurs doivent disposer de lignes directrices claires sur la portée de leur pouvoir discrétionnaire, la manière d'exercer ce pouvoir pour classer une affaire, le recours à la déjudiciarisation et l'orientation de certains délinquants vers un programme en communauté ou la poursuite de la procédure pénale<sup>239</sup>. Ces directives peuvent porter sur certaines catégories d'infractions (par exemple les infractions contre les biens où la restitution financière peut être plus adaptée) et certaines catégories de délinquants peuvent être prioritaires (par exemple les délinquants nécessitant des soins de santé mentale et les femmes avec enfants à charge).

<sup>235</sup> Cumaraswamy, D. P. et Nowak, M., "Human Rights in Criminal Justice Systems", Strasbourg, France, 18-20 février 2009, 9th Informal Asia-Europe Meeting (ASEM) Seminar on Human Rights, Background Paper, p. 11.

<sup>236</sup> Ibid.

<sup>237</sup> Ibid.

<sup>238</sup> Ibid.

<sup>239</sup> ONU, Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, ligne directrice 17.

Les stratégies de réforme pénale visant à réduire la détention préventive peuvent envisager:

- L'élargissement du pouvoir discrétionnaire de la police et du parquet pour le déclenchement d'un processus de déjudiciarisation;
- L'introduction de lignes directrices et l'amélioration de la formation des services de police et des procureurs pour qu'ils exercent leur pouvoir discrétionnaire de manière convenable, cohérente et équitable, et leur sensibilisation aux besoins des groupes vulnérables (par exemple les enfants, les personnes nécessitant des soins de santé mentale, les étrangers);
- Le développement d'outils pour les services de police et le parquet pour évaluer l'éligibilité à la déjudiciarisation;
- La mise à la disposition du parquet et des services de police de conseils et d'informations sur les programmes communautaires vers lesquels les délinquants peuvent être orientés et l'investissement dans le l'élaboration de ces programmes;
- La mise en place de mécanismes de coopération entre la police, le parquet et autres services pertinents.

### 3.3 *Promotion de la responsabilisation*

Lorsqu'une institution de justice pénale est dotée du pouvoir discrétionnaire et de l'autorité pour prendre des décisions, il est nécessaire de veiller à ce que les acteurs et les organismes de cette institution soient tenus responsables des décisions qu'ils prennent. Il importe que des mesures adéquates soient mises en place pour éviter les décisions arbitraires et la déjudiciarisation grâce aux pots-de-vin ou autres faveurs. Ces mesures devraient au moins faire en sorte que les décisions soient dûment enregistrées et que ces services soient contrôlés par des organismes indépendants.

Dans les pays où la corruption constitue un problème majeur qui affecte toutes les sphères de la société, il peut être très difficile d'appliquer cette responsabilisation, et cela doit être pris en compte lors de la définition du pouvoir discrétionnaire de la police et du parquet.

#### **Réduction de la population carcérale au Nicaragua et rôle de la médiation**

La médiation a gagné en importance en Amérique latine puisqu'elle a fait partie des stratégies de réforme de pratiquement tous les pays de la région.

La population carcérale du Nicaragua est passée de 131 détenus pour 100 000 habitants en 2002 à 119 en 2008. Cette baisse résulte de l'octroi d'avantages juridiques aux détenus et d'un accord conclu entre le pouvoir judiciaire et la police nationale, en vertu duquel les délinquants ayant commis des infractions punies de peines de police n'écopent pas de peines d'emprisonnement, mais font plutôt l'objet de mesures de substitution.

En outre, selon le code de procédure pénale, les parties peuvent opter pour la médiation au lieu d'un processus judiciaire ordinaire dans les affaires pénales mineures. Le Facilitateur judiciaire rural (*Facilitador Judicial Rural*) est un organisme autorisé à pratiquer la médiation dans le cadre d'un programme couvrant la plupart des régions rurales du pays et fournissant des facilitateurs pour aider à résoudre les conflits mineurs et les crimes dans les zones reculées où l'accès au système judiciaire officiel est limité ou quasi inexistant. Les facilitateurs font partie du pouvoir judiciaire depuis 2002 et sont, au même titre que le Défenseur public (*Defensoria Pública*), reconnus en droit nicaraguayen comme agents auxiliaires du système de justice.

L'Organisation des États américains au Nicaragua en charge de la mise en œuvre du programme des facilitateurs judiciaires ruraux a affirmé que le programme était très réussi. Ce programme a non seulement permis d'accroître l'accès à la justice et de fournir un service judiciaire aux citoyens pauvres, mais il a également eu d'autres effets positifs en ce qu'il a permis d'informer les citoyens de leurs droits et aidé à réduire la pauvreté sur le long terme. Le système et ses fonctionnalités partagent des principes communs avec le mouvement en faveur de la justice réparatrice.

Sources: ILANUD, *Criminal Justice and Prison in Latin America and the Caribbean*, Elias Carranza (Coordinateur), 2010 et Sara Westerlund, Marlene Midenbladh, *The Rural Judicial Facilitators Program in Nicaragua – an Exemplary Model of Restorative Justice?* (2007).

La déjudiciarisation des délinquants toxicomanes, des délinquants nécessitant des soins de santé mentale, des femmes et des enfants, est abordée dans le chapitre F, à la section 6 sur les catégories vulnérables.

#### 4. Réduction de la durée de détention préventive

L'article 9.3 du PIDCP dispose que « tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires et devra être jugé dans un délai raisonnable ou libéré ». En plus du délai raisonnable, l'article 9.4 dispose que « quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale ». L'article 14 c) du PIDCP stipule que les suspects ont le droit d'être jugés sans retard excessif.

Il est possible de prendre un certain nombre de mesures fondées sur les dispositions du droit international pour réduire la durée excessive de la détention préventive:

- Des délais réglementaires peuvent être prévus et limités par la loi;
- Si ce n'est pas déjà établi par la loi, les détenus devraient avoir droit à ce que leur détention soit examinée à intervalles réguliers par une autorité judiciaire indépendante, pour déterminer si leur maintien en détention est nécessaire, et ils devraient être relâchés si leur détention provisoire apparaît excessivement longue;
- Un système d'inspection judiciaire devrait être mis en place pour surveiller l'application des lois;

### Centre de détention dans la province de Buenos Aires, Argentine

Dans la province de Buenos Aires en Argentine, des avocats commis d'office et des procureurs ont été détachés dans des centres de détention. Les personnes arrêtées sont amenées directement dans ces centres plutôt que dans les commissariats de police, pour éviter les retards dans le traitement de leur cas et s'assurer que tous les suspects disposent d'un accès immédiat à l'aide juridique. Cette pratique a eu un impact positif sur la réduction du nombre de personnes placées en détention préventive.

Sources: Alejandro Enrique Marambio Avaria, ancien directeur général du service pénitentiaire fédéral d'Argentine et Elias Carranza, directeur de l'ILANUD.

- Des mesures supplémentaires peuvent être instaurées, telles que l'obligation faite aux tribunaux de prendre en charge les coûts liés à la procédure judiciaire en cas d'ajournements injustifiés et fréquents;
- La même mesure peut être utilisée à l'encontre des avocats absents aux audiences, comme le recommande la Déclaration de Ouagadougou et le Plan d'action pour accélérer la réforme pénale et pénitentiaire en Afrique;
- Un examen critique de la bureaucratie procédurale de l'administration judiciaire pourrait être entrepris afin d'en améliorer l'efficacité par le biais du renforcement des capacités du personnel et de la réduction des formalités inutiles et injustifiées (voir également le chapitre C, section 3);
- Un système de planification qui accorde la priorité aux cas des personnes placées en détention pourrait être institué;
- Il existe également des moyens permettant de rapprocher la justice des citoyens et de s'assurer que les prévenus sont « jugés sans retard excessif ». Ces systèmes de tribunaux itinérants se sont avérés efficaces dans le désengorgement à court terme de certaines maisons d'arrêt surpeuplées.

### Tribunaux itinérants en République démocratique du Congo

Dans les pays où les tribunaux ont été dévastés par un conflit ou sont incapables d'atteindre des zones rurales éloignées, le tribunal itinérant ou *chambre foraine* comme on l'appelle en République démocratique du Congo, fonctionne comme n'importe quel autre tribunal et est composé de magistrats, d'un personnel administratif et d'avocats. L'arrivée du personnel est annoncée à l'avance et un tribunal installé en plein air traite les affaires portées devant lui.

Entre 2004 et 2006, Avocats sans frontières a dirigé un programme de tribunaux itinérants dans trois provinces en République démocratique du Congo grâce à des fonds du ministère du Développement international du Royaume-Uni. En 18 mois, 16 tribunaux itinérants ont ciblé des zones dépourvues de tribunaux classiques (ou de tribunaux de grande instance), se sont saisis de 1000 affaires (40 % d'entre elles concernaient des affaires anciennes, dont certaines étaient en attente de jugement depuis longtemps et 70 % des cas portaient sur des infractions pénales) et ont rendu un jugement dans 70 % des cas. Chaque audience a attiré entre 300 et 1000 spectateurs. En plus de rapprocher la justice des citoyens, les magistrats ont passé du temps à expliquer les processus juridiques et judiciaires au grand public. Les sondages effectués par la suite ont révélé la satisfaction générale du public vis-à-vis du processus et son étonnement de voir que des gens réputés intouchables étaient tenus de rendre des comptes ou faisaient l'objet de condamnation par le tribunal.

Sources: ONUDC, Handbook on improving access to legal aid in Africa, p. 64-65.

Voir également le chapitre D sur l'accès à l'aide juridique et à l'assistance judiciaire pour une analyse de l'impact considérable de l'aide juridique sur le recours et la durée de la détention préventive.

## 5. Considérations économiques

Le recours excessif à la détention préventive peut être très coûteux pour l'État. Les coûts directs comprennent l'exploitation des centres de détention, la prise en charge des détenus et les coûts liés à l'enquête et à la procédure judiciaire. L'engagement de poursuites pénales contre une personne placée en détention préventive coûte généralement plus cher à l'État qu'un accusé qui reste en liberté. Les prévenus sont généralement l'objet d'un nombre plus élevé d'audiences que les accusés restés en liberté, et l'État doit couvrir tous les frais associés à ces audiences, y compris les coûts liés au transport et aux gardes<sup>240</sup>. L'Open Society Institute (OSI) a signalé que selon les résultats d'une étude menée en Ukraine, le coût annuel total de la détention préventive pour l'État était de 30 millions de dollars américains<sup>241</sup>. Ce coût représentait 59 % du coût total de la détention préventive (y compris pour l'État, les détenus et leurs familles) qui s'élevait à 51 million de dollars<sup>242</sup>. Au Mexique, le coût annuel total de la détention préventive pour l'État était estimé à 454 millions de dollars américains, ce qui représentait 58 % du coût total<sup>243</sup>. En Argentine, le coût direct de la détention préventive pour l'État était estimé à 75 millions de dollars américains, ce qui représentait 68 % du coût total de la détention préventive<sup>244</sup>.

À l'échelle de l'Union européenne, le coût moyen pour garder une personne en détention préventive pendant un mois était de 3 000 euros en 2006<sup>245</sup>. En 2011, sur une population d'environ 132 800 prévenus, le coût de cette détention pour les États membres de l'Union européenne s'élevait à presque 4,8 milliards d'euros<sup>246</sup>.

L'évaluation du coût réel de la détention préventive – à la fois direct et indirect – exige que l'on tienne compte de l'impact, qui peut être immense, de cette détention non seulement sur les détenus, mais également sur leurs familles et leur communauté. De nombreuses personnes placées en détention préventive, surtout pendant de longues périodes, perdent leur emploi, ce qui entraîne des difficultés économiques pour les familles et une perte de recettes fiscales pour l'État. Les conséquences en matière de soins de santé et les coûts liés à la détention préventive peuvent être considérables, comme il a déjà été mentionné dans la première partie, chapitre A, section 3.2. La pénalisation potentielle des primo-délinquants, des personnes inculpées d'infractions mineures ou des éventuelles personnes innocentes placées en détention préventive avec des prévenus inculpés d'infractions graves pendant de longues périodes peut générer davantage de criminalité à l'avenir et accroître la récidive, surtout lorsqu'on tient compte également de la perte d'emploi et des difficultés ultérieures pour retrouver un travail après la libération. Ces coûts sont certes difficiles à calculer, mais ils peuvent être conséquents.

<sup>240</sup>Socioeconomic Impact of Pretrial Detention, Open Society Justice Initiative, Open Society Foundations, UNDP, 2011, p. 35.

<sup>241</sup>Ibid., p. 35.

<sup>242</sup>Ibid., p. 35.

<sup>243</sup>Ibid., p. 36.

<sup>244</sup>Ibid., p. 36.

<sup>245</sup>Détenus sans procès: Réponse de Fair Trials International au Livre vert de la Commission européenne sur la détention, octobre 2011, p. 6.

<sup>246</sup>Ibid., p. 7.

Le recours excessif et les coûts liés à la détention préventive peuvent restreindre la capacité du gouvernement à investir dans d'autres domaines, tels que l'éducation, le développement socio-économique et les soins de santé, notamment dans les pays pauvres où les budgets de l'État sont limités et généralement insuffisants pour satisfaire les besoins fondamentaux de ses citoyens. Cela peut influencer sur les niveaux de criminalité en général, comme il a été démontré dans la première partie, chapitre B, section 2.

## RECOMMANDATIONS

### *RÉDUIRE LE RECOURS À LA DÉTENTION PRÉVENTIVE*

#### *Réduction des arrestations arbitraires*

Aux législateurs, décideurs et agents chargés de la détection et de la répression

- S'assurer que la législation sur l'arrestation est conforme aux normes internationales et interdit spécifiquement les arrestations arbitraires.
- Mettre en place des mesures pour assurer la transparence et la responsabilisation, et exiger des agents chargés de la détection et de la répression de tenir un registre de tous les suspects détenus, y compris l'heure, le jour et les motifs de l'arrestation.
- Établir une durée de détention strictement limitée et mettre en place des mesures pour veiller à ce que les personnes arrêtées et détenues soient traduites sans retard devant une autorité judiciaire afin que cette dernière puisse se prononcer sur la légalité de la détention et décider d'une libération lorsque la détention ne repose pas sur des critères juridiques.
- Offrir une formation aux agents chargés de la détection et de la répression sur les règles internationales et la législation nationale.
- Revoir les critères d'évaluation des performances de ces agents en veillant à ce que le nombre d'arrestations n'en constitue pas en soi un critère positif; et abroger les quotas d'arrestations établis pour certaines infractions.
- Mettre en place un système de surveillance indépendant pour contrôler le respect des délais de détention, identifier les problèmes rencontrés et formuler des recommandations.

#### *Réduction de la détention préventive – après inculpation*

Aux législateurs, décideurs, procureurs et pouvoir judiciaire

- S'assurer que la législation et la pratique reflètent les obligations et les normes internationales relatives au recours à la détention provisoire, et limiter étroitement ce recours aux circonstances prescrites.
- Supprimer l'obligation de placement en détention préventive pour toute infraction et en interdire l'usage pour certaines infractions.
- Accroître les possibilités de libération sous caution, et mettre en place des mesures pour s'assurer que les montants de la caution sont justes et tiennent compte de la situation économique des accusés; et introduire d'autres alternatives à la détention préventive, telles que la libération sous caution personnelle, sous supervision ou sous certaines restrictions.

#### *Déjudiciarisation*

Aux législateurs et décideurs

- Envisager d'accroître le pouvoir discrétionnaire de la police et du parquet; et leur formation nécessaire pour leur permettre d'appliquer des mesures extrajudiciaires aux cas appropriés et exercer leur pouvoir discrétionnaire de manière cohérente et équitable.

Aux ministères compétents, à la police, au parquet et aux organismes offrant des traitements et des programmes de réinsertion

- Conseiller et fournir des informations à la police et au parquet sur les programmes communautaires vers lesquels les délinquants peuvent être orientés; et établir des mécanismes de coopération entre la police, le parquet et autres services pertinents.

#### *RÉDUCTION DE LA DURÉE DE LA DÉTENTION PRÉVENTIVE*

Aux législateurs, décideurs et magistrats

- Définir dans la loi les délais de la détention préventive.
- Si ce n'est pas déjà établi par la loi, les détenus devraient avoir droit à ce que leur détention soit examinée à intervalles réguliers par une autorité judiciaire indépendante, pour déterminer si leur maintien en détention est nécessaire, et ils devraient être relâchés si leur détention provisoire apparaît excessivement longue.
- Mettre en place un système d'inspection judiciaire pour surveiller la mise en œuvre de la législation relative à la détention, y compris des périodes maximales strictement limitées par la loi.
- Envisager d'instaurer l'obligation pour les tribunaux de prendre en charge les coûts liés à la procédure judiciaire en cas d'ajournements injustifiés et fréquents; ainsi que pour les avocats en cas d'absences injustifiées aux audiences.
- Envisager d'instaurer des systèmes de tribunaux itinérants pour s'assurer que les prévenus sont jugés sans retard excessif.

## CHAPITRE F. ALTERNATIVES À L'EMPRISONNEMENT

Les mesures et les sanctions non privatives de liberté contribuent directement à réduire la taille de la population carcérale lorsqu'elles sont utilisées comme alternatives à l'emprisonnement. Le recours aux alternatives à l'incarcération peut également aider à prévenir la récidive et réduire ainsi le nombre de détenus à long terme. De nombreuses études ont montré que les taux de récidive sont généralement plus faibles lorsque des sanctions non privatives de liberté sont imposées comme alternatives à l'emprisonnement<sup>247</sup>. De plus, la récidive peut augmenter les probabilités d'incarcération pour une deuxième ou une troisième infraction dans certains pays, ce qui déclenche un cycle perpétuel d'emprisonnement et de libération. Ainsi, lors de l'évaluation de l'impact des mesures alternatives sur la réduction de la taille de la population carcérale, il faudrait tenir compte des taux comparatifs de récidive chez les délinquants qui purgent des peines de prison et chez ceux qui font l'objet de sanctions en milieu ouvert, ainsi que de l'impact de l'emprisonnement sur les condamnations futures, même si ces facteurs sont difficiles à mesurer.

Ce chapitre offre une vue d'ensemble des questions principales, notamment les avantages et les inconvénients de l'utilisation des mesures de substitution, quelques exemples de sanctions non privatives de liberté et des recommandations sur la mise en œuvre des alternatives à l'incarcération. Les exemples de sanctions non privatives de liberté ont été sélectionnés sur la base de leur coût, de la simplicité de leur mise en œuvre, des preuves de leur efficacité à diminuer l'emprisonnement et de leur adaptabilité aux situations de post-conflit. Des exemples de ces mesures figurent dans le code pénal type élaboré par le United States Institute of Peace (USIP) en collaboration avec l'ONUUDC et autres partenaires (voir bibliographie). La déjudiciarisation a été examinée dans le chapitre précédent. Dans le présent chapitre, il y est fait référence pour les catégories vulnérables, dans la section 6.

Le *Manuel des principes fondamentaux et des pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement* de l'ONUUDC<sup>248</sup> et le *Manuel sur les programmes de justice réparatrice* fournissent plus de détails sur ces questions<sup>249</sup>.

### 1. Vue d'ensemble

Les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo) encouragent le recours aux alternatives à la détention et à l'emprisonnement comme mesures pour réduire la surpopulation carcérale et répondre de manière plus satisfaisante aux besoins de réinsertion sociale des délinquants. Elles recommandent que la législation pénale offre un large éventail de sanctions non privatives de liberté, adaptées à différents types d'infractions, et applicables

<sup>247</sup> Voir, par exemple, Bondeson, U.V., "Global Trends in Corrections", in *International Annals of Criminology*, volume 36, 1998, p. 91-116; Cid, J., "Is Imprisonment Criminogenic?: A comparative study of recidivism rates between prison and suspended prison sanctions". (2009) *European Journal of Criminology*. 6(6): 459-480; Lappi-Seppälä, T., *Crime Prevention and Community Sanctions in Scandinavia* ([http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS\\_No74/No74\\_06VE\\_Seppala2.pdf](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No74/No74_06VE_Seppala2.pdf)); The Matrix Knowledge Group, *The Economic Case for and against Prison*. (<http://www.optimityadvisors.com/sites/default/files/research-papers/10-economic-case-for-and-against-prison.pdf>); Cocker, S., 2006, *Using reconviction data to explore the effectiveness of community penalties in West Yorkshire*, Report n° 2005/6-5, National Probation Service, West Yorkshire; Bartels, L., 2009, 'The weight of the Sword of Damocles: a reconviction analysis of suspended sentences in Tasmania', *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 42, p. 72-101.

<sup>248</sup> Publication des Nations Unies, n° de vente E.07.XI.2.

<sup>249</sup> Publication des Nations Unies, n° de vente E.06.V.15.



à la situation personnelle de chaque délinquant<sup>250</sup>. La disponibilité d'une variété de sanctions non privatives de liberté est évidemment nécessaire dans un premier temps pour accroître le recours en pratique aux alternatives à l'incarcération.

Les sanctions non privatives de liberté peuvent inclure:

- *Les amendes*: le délinquant est condamné à payer une amende fixée par le tribunal.
- *Le sursis (simple ou avec mise à l'épreuve)*<sup>251</sup>: le délinquant est condamné à une peine qu'il n'est pas tenu d'exécuter. Dans les affaires pénales, le juge a la possibilité de suspendre l'exécution d'une peine après avoir imposé une amende ou une peine d'emprisonnement ou les deux.

Il existe deux types de condamnations avec sursis. Le juge peut dispenser sans condition l'accusé de l'exécution de toute obligation et de toute restriction (sursis simple). Toutefois, la condamnation pénale de l'accusé est inscrite dans son casier judiciaire. Le juge peut également prononcer un sursis avec mise à l'épreuve par lequel il dispense le condamné d'exécuter tout ou une partie de la peine, en le soumettant à certaines conditions. Par exemple, une personne reconnue coupable de vol à l'étalage pour la première fois pourrait écoper d'une peine de trente jours d'emprisonnement dont l'exécution pourrait être suspendue à condition que l'accusé ne récidive pas au cours de l'année suivante. Si l'année passe sans récidive, la condamnation est réputée non avenue. Si toutefois l'accusé récidive, le juge peut révoquer le sursis et faire exécuter la peine de prison de trente jours.

Le fait que le sursis avec mise à l'épreuve soit considéré comme complémentaire ou équivalent à la probation ou comme décision judiciaire à part entière dépend de chaque juridiction. Sous le régime de probation, le condamné n'est pas incarcéré mais il est placé sous la supervision d'un conseiller de probation pour une période déterminée. En cas de violation de ces conditions, la probation est révoquée et la peine initiale doit être exécutée.

Dans certaines juridictions, la suspension du prononcé est considérée comme un sursis. Elle signifie que le juge ne prononce pas la peine en dépit d'un constat de culpabilité. Les tribunaux utilisent l'ajournement et le sursis pour encourager la réhabilitation des personnes condamnées. Dans la plupart des cas, les tribunaux prononcent ces types de sanctions pour des infractions mineures et à l'encontre de personnes qui n'ont pas de casier judiciaire.

- *L'ajournement du prononcé de la peine*: le juge décide de ne pas prononcer une peine à condition que le délinquant entreprenne certaines actions, par exemple un traitement contre l'alcoolisme, contre la toxicomanie ou une psychothérapie. Dans ce cas, il se peut que le délinquant ne soit pas formellement condamné et selon la juridiction, aucune mention n'est inscrite dans son casier judiciaire.

<sup>250</sup>Règles de Tokyo, règle 8.1.

<sup>251</sup>La définition provient du dictionnaire juridique gratuit. (<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Suspended+Sentence>).

- *Les peines privatives ou restrictives de droits*: des restrictions de certains droits sont imposées, tels que le droit d’occuper certains emplois ou certaines fonctions au sein du gouvernement ou le droit de se rendre à certains endroits.
- *Les peines restrictives de liberté*: le délinquant est obligé de résider à un endroit déterminé (normalement son lieu de résidence) sous la surveillance d’un organisme spécialisé. Il ne peut pas changer de lieu de résidence, de travail ou d’éducation sans l’autorisation de l’organisme de surveillance.
- *Le travail d’intérêt général*: le délinquant s’engage à accomplir un travail non rémunéré au profit de la société. Le travail d’intérêt général est effectué en plus de l’emploi régulier de la personne condamnée.
- *Les travaux correctionnels*: ce type de peine est largement utilisé dans certains pays d’Europe orientale et d’Asie centrale. Le délinquant continue à exercer un emploi régulier, mais il lui est ordonné de verser une partie de son salaire à l’État.
- *La surveillance électronique*: elle est parfois considérée comme une alternative, bien que, strictement parlant, elle constitue une méthode de surveillance ou de suivi des personnes libérées en attente de leur procès, ou comme moyen de faire appliquer des sanctions en milieu ouvert, ainsi qu’en cas de libération anticipée.

Dans certains pays, la surveillance électronique a apporté des résultats positifs et est considérée comme un moyen efficace de suivi des délinquants dans la collectivité, ce qui est de nature à rassurer et à encourager les juges à imposer des sanctions non privatives de liberté. Toutefois, le recours à la surveillance électronique suscite aussi quelques inquiétudes. La technologie qu’elle requiert coûte cher et ce moyen de surveillance ne peut convenir aux pays pauvres dont les ressources sont limitées, et où le recours à des moyens humains peut se révéler beaucoup plus rentable. Une autre préoccupation plus importante est que l’utilisation des bracelets électroniques renforce davantage et parfois de manière injustifiée la surveillance et les restrictions imposées aux délinquants, ce qui viole ainsi de manière excessive leur dignité humaine et leur vie privée. Ces considérations doivent être soigneusement examinées avant de généraliser l’utilisation de la surveillance électronique, notamment dans les pays à faibles ressources.

### 1.1 Respect des principes des droits de l’homme

Les normes internationales prescrivent le cadre des droits de l’homme dans lequel les sanctions non privatives de liberté peuvent être appliquées. Le principe sous-jacent des sanctions qui entraînent une obligation pour le délinquant est que celles-ci requièrent le consentement de ce dernier<sup>252</sup>. Compte tenu du fait que des violations des droits de l’homme peuvent avoir lieu lors de la mise en œuvre de certaines sanctions qui obligent une personne à accomplir certaines obligations sous surveillance, comme le travail d’intérêt général, il est primordial que les délinquants puissent avoir accès à un système de plainte établi par la loi<sup>253</sup>.

<sup>252</sup>Règles de Tokyo, 3.4.

<sup>253</sup>Règles de Tokyo, 3.6 et 3.7.

### 1.2 Les alternatives peuvent augmenter la sévérité de sanctions imposées

Il est apparu que le recours aux alternatives à l’incarcération dans de nombreux pays ne permet pas nécessairement de réduire les taux d’emprisonnement ou de surpopulation carcérale, mais entraîne plutôt une plus grande sévérité dans les sanctions prononcées par les tribunaux. Ces alternatives peuvent même contribuer à une augmentation de la taille de la population dans les prisons. Par exemple, lorsque les délinquants condamnés à une sanction en milieu ouvert violent les conditions de leur peine, ils se retrouvent parfois en prison pour des périodes de détention plus longues que s’ils avaient été condamnés à des peines d’emprisonnement. De la même manière, les tribunaux peuvent prononcer des peines non privatives de liberté pour des infractions mineures qui aurait autrement pu faire l’objet d’un classement sans suite et d’un avertissement. Les sanctions imposées deviennent ainsi plus sévères. Les peines alternatives doivent dès lors être envisagées de manière prudente et appropriée, en s’assurant que les conditions qui y sont assorties ne soient pas inutilement encombrantes, afin d’atteindre les objectifs de justice et de réduction des taux d’emprisonnement.<sup>254</sup>

Par ailleurs, il est apparu que dans de nombreuses juridictions européennes, telles que l’Allemagne et les pays scandinaves, le recours fréquent aux amendes au lieu des peines de prison a aidé à réduire les taux d’emprisonnement. Les autres alternatives comme le sursis, la suspension du prononcé, le travail d’intérêt général et la surveillance électronique (surtout en Suède) ont permis d’atteindre les mêmes résultats.

#### Réduction de la population carcérale grâce aux alternatives traditionnelles en Finlande

L’expérience finlandaise a montré que le recours aux alternatives traditionnelles, telles que les amendes et les peines avec sursis peut apporter des résultats visibles. Suite aux initiatives de réforme qui ont commencé dans les années 1960, environ deux condamnés sur trois échappaient de peines avec sursis et les amendes représentaient plus de 60 % des sanctions imposées par les tribunaux jusqu’aux années 1990. Le travail d’intérêt général a été lancé à titre expérimental en 1992 et adopté définitivement en 1995. Le nombre de peines de prison est passé de 11 538 en 1992 à 7 102 en 2007, et le nombre de peines de travail d’intérêt général a atteint 3 312 en 2007. En peu de temps, le travail d’intérêt général a remplacé 35 % des courtes peines de prison de huit mois maximum.

Sources: Tapio Lappi-Seppälä, *Causes of Prison Overcrowding*, Atelier sur les stratégies visant à réduire la surpopulation carcérale dans les établissements pénitentiaires, douzième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et la justice pénale (Salvador, Brésil, 12-19 avril 2010).

## 2. Ciblage

La législation doit cibler certaines catégories de détenus pour qu’elle parvienne à réduire les taux d’emprisonnement<sup>255</sup>. Les délinquants éligibles à des mesures non privatives de liberté doivent en effet être soigneusement sélectionnés.

<sup>254</sup>Tapio Lappi-Seppälä, *Causes of Prison Overcrowding*, Atelier sur les stratégies visant à réduire la surpopulation carcérale dans les établissements pénitentiaires, douzième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et la justice pénale (Salvador, Brésil, 12-19 avril 2010).

<sup>255</sup>Stern, V., *Developing Alternatives to Prison in East and Central Europe and Central Asia, A Guidance Handbook*, International Centre for Prison Studies, King’s College, University of London, mai 2002, p. 23-24.

- Dans un premier temps, il est nécessaire de faire une analyse des détenus qui purgent des peines de prison courtes et les infractions qu'ils ont commises;
- Sur la base de ces informations, le profil des délinquants éligibles à des mesures alternatives doit être évalué;
- Les catégories d'infractions et les durées maximales des peines de prison susceptibles d'être converties en mesures de substitution doivent être déterminées. Des seuils trop élevés pourraient conduire à un échec, alors que des seuils trop bas auraient un impact limité sur la taille de la population carcérale. Ces considérations doivent être impérativement prises en compte;
- D'autres facteurs, tels que la non éligibilité des récidivistes, doivent également être pris en compte comme le montre l'expérience dans certains pays.

Pour éviter d'élargir les catégories de délinquants éligibles, il est recommandé au tribunal de déterminer d'abord la durée de la peine d'emprisonnement selon les critères de condamnation habituels, et de décider ensuite si la durée de la peine encourue et les circonstances de l'infraction peuvent justifier le recours à une mesure de substitution. Le code pénal type propose cette procédure et fixe à trois ans la peine maximale d'emprisonnement pouvant être substituée par une mesure alternative. (Voir l'encadré)

#### **Code pénal type, article 54: substitution d'une peine principale par une peine alternative**

1. Lorsque le tribunal prononce une peine qui n'excède pas trois ans, que ce soit pour une seule infraction ou des infractions multiples, avant toute déduction du temps de détention en vertu de l'article 51 (4), il peut remplacer cette peine principale par une peine alternative.
2. Pour déterminer si la peine alternative est plus appropriée que la peine principale, le tribunal doit considérer:
  - a) La gravité de l'infraction pénale commise;
  - b) La gravité des conséquences de l'infraction pénale;
  - c) Le degré de responsabilité pénale de la personne condamnée;
  - d) Tout facteur aggravant ou atténuant indiqué dans l'article 51; et
  - e) Le caractère et la situation personnelle de la personne condamnée.

#### **Commentaires:**

« Paragraphe 1: après que le tribunal a prononcé une peine de prison à l'encontre d'une personne, et que cette peine applicable pour une seule infraction ou pour des infractions multiples n'excède pas trois ans, le tribunal passe à la prochaine étape dans le processus de condamnation: la détermination de la pertinence d'une peine alternative. Le cas échéant, le tribunal choisit alors la mesure alternative la plus appropriée...»

*Voir: United States Institute of Peace, eds. Vivienne O'Connor et Colette Rausch avec Hans-Joerg Albrecht et Goran Klemencic, Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice, volume 1, Model Criminal Code, 2007, p. 138-141 (<http://www.usip.org/model-codes-post-conflict-justice-1volume-1>).*

### 3. Mesures pour encourager les tribunaux à recourir aux mesures alternatives

Il est recommandé d'encourager les tribunaux à recourir à des mesures alternatives à l'emprisonnement plutôt qu'à des peines de prison courtes, en mettant à leur disposition des directives qui prescrivent l'utilisation de sanctions non privatives de liberté dans certains cas et/ou exigent que les juges justifient la condamnation à une peine de prison lorsqu'une mesure alternative est prévue par la loi. L'exemple ci-dessous explique comment le nouveau code pénal allemand a découragé les condamnations à des peines de moins de six mois et exigé des explications par écrit lorsque de telles peines sont imposées. Les tribunaux doivent également justifier la non-suspension des peines de moins d'un an. Cette mesure, ainsi que d'autres décrites dans la section 4 B, ont conduit à une réduction significative de la taille de la population carcérale. Une mesure similaire a été adoptée au Kazakhstan après l'examen de la pratique internationale dans le cadre d'un programme global visant à réduire la taille de la population carcérale dans ce pays. Voir l'encadré.

#### Kazakhstan – les juges obligés de justifier les condamnations à des peines de prison

Le Criminal Collegium of the Supreme Court (Collège pénal de la cour suprême) a pris en octobre 2001 la décision d'instaurer un mécanisme obligeant les juges à expliquer dans leurs décisions les raisons pour lesquelles ils prononcent une peine de prison au lieu d'une mesure de substitution, lorsque la loi prévoit les deux options pour l'infraction en question. Cette obligation a eu un impact considérable sur la réduction des peines de prison à la fin 2001 et 2002.

Ce changement a entraîné une réduction des peines de prison, qui sont passées de 51,3% en 2000 à 41,8% en 2002.

Sources: *Human Rights and Health in Prisons: a review of strategy and practice*, Penal Reform International et The Royal Netherlands Tuberculosis Foundation, Atabay, T., Laticevski, V., Vasil'eva, T., 2006, p. 72 ([http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/06/man-0000-tb-hr-prison-en\\_0.pdf](http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/06/man-0000-tb-hr-prison-en_0.pdf)).

### 4. Les alternatives possibles

Il existe aujourd'hui un large éventail de peines alternatives dans la législation de nombreux pays. Certaines d'entre elles sont assez complexes. Elles prévoient une combinaison de sanctions et exigent l'intervention d'un service spécialisé, tel que le service de probation, pour superviser leur mise en œuvre. Alors que certaines alternatives peuvent utilement soutenir la réinsertion sociale des délinquants, d'autres sont rarement utilisées en raison des complications organisationnelles et des coûts qu'elles impliquent. Les conditions qu'elles prévoient sont parfois trop difficiles à respecter, ce qui conduit à des violations répétées et, en définitive, à l'emprisonnement.

Les alternatives traditionnelles, telles que les amendes et les suspensions de peine peuvent contribuer à la réduction de la population carcérale sans nécessiter une infrastructure compliquée et coûteuse, contrairement à des alternatives plus sophistiquées ou plus récentes. Ces sanctions à bas coût sont à la portée de nombreuses juridictions et n'impliquent pas d'investissements majeurs. Le travail d'intérêt général connaît un succès dans de nombreux pays, en ce qu'il permet de réparer symboliquement le préjudice provoqué par une activité criminelle, et parce qu'il est davantage

considéré comme une « sanction » que les amendes ou les suspensions de peine. Ces alternatives seront analysées ci-dessous. Le *Model Criminal Code for Post-Conflict Countries* (MCC, le code pénal type pour les pays en situation de post-conflit) décrit ces alternatives comme étant des options relativement convenables à des pays en situation de post-conflit<sup>256</sup>. Le MCC prévoit également la semi-liberté comme peine alternative (article 57), mais celle-ci ne fera pas l'objet d'une analyse en raison de son impact limité sur la réduction de la population carcérale. Le choix des alternatives analysées ci-dessous n'entend pas décourager le recours à d'autres mesures plus appropriées aux contextes économique, social et politique de chaque juridiction.

## Amendes

Les amendes sont parmi les alternatives les plus efficaces pour garder de nombreux délinquants en dehors des prisons<sup>257</sup>. Elles semblent également relativement faciles à mettre en œuvre, bien qu'elles nécessitent un soutien administratif pour les imposer et les appliquer. Pour ce faire, il est nécessaire de :

- Fixer des amendes équitables pour s'assurer qu'elles ne discriminent pas de façon disproportionnée les personnes à faibles ressources;
- Minimiser les risques de corruption en s'assurant que la collecte des amendes se fait conformément à des procédures juridiques et par des structures administratives transparentes et efficaces;
- Établir des règles juridiques et des lignes directrices pour les juges et obliger les tribunaux à envisager les amendes comme première option pour certaines infractions passibles de peines d'emprisonnement maximales fixes.

L'introduction ou la réforme du système d'amendes nécessite une réflexion approfondie, particulièrement et non seulement dans les pays à faibles revenus où les détenus sont le plus souvent pauvres et incapables de les honorer. L'établissement d'un système de jour-amende qui prend en compte le revenu du délinquant peut être efficace dans de telles circonstances. Lorsque des amendes sont prévues dans les lois pénales comme alternatives à l'emprisonnement, l'introduction d'un système de jour-amende peut certainement améliorer la crédibilité, l'équité et l'efficacité de cette alternative.

### Système de jour-amende

Selon le système de jour-amende, les amendes sont calculées en multipliant deux facteurs: l'un qui indique la gravité de l'infraction et l'autre qui renvoie au revenu journalier net du délinquant.

Ainsi, si l'infraction est évaluée sur 30 « jours » et que chaque jour vaut 1\$ pour une personne à faible revenu et à 20 \$ pour une personne plus aisée, le délinquant à faible revenu devra payer une amende de 30 \$ alors qu'une personne disposant de plus de ressources devra s'acquitter de 500 \$.

Le principe sous-jacent est que l'amende doit avoir un impact identique sur la personne à laquelle elle est imposée, que celle-ci soit riche ou pauvre, ce qui permet d'éviter toute discrimination dans la sanction imposée.

<sup>256</sup>Voir *Model Criminal Code*, articles 54 à 57, p. 138-145.

<sup>257</sup> ONUDC, *Manuel des principes fondamentaux et des pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement, Série de manuels sur la justice pénale*, 2007, p. 29.

Le commentaire de l'article 50 du *Model Criminal Code*, *Determination of the Appropriatives of a Fine as a Principal Penalty*, reconnaît la supériorité du système de jour-amende à certains égards puisqu'il prend en considération les revenus individuels de chaque personne. Il conclut que ce système ne convient pas aux pays en situation de post-conflit en raison de ses complications, telles que la difficulté de calculer le revenu réel d'une personne et le manque de systèmes et de structures appropriés. Dès lors, le MCC établit un seuil minimal et maximal de l'amende, sous réserve de vérification par le tribunal de la capacité du condamné à l'honorer. Le tribunal doit également accorder au condamné un délai raisonnable pour régler l'amende<sup>258</sup>.

### Condamnations avec sursis

En règle générale, l'objectif de la condamnation avec sursis est de donner à l'auteur de l'infraction un avertissement fort avec une possibilité d'emprisonnement à un stade ultérieur, sous forme d'une peine privative de liberté sans obligation d'exécution. Ce type de condamnation vise à dissuader le délinquant de commettre d'autres infractions sans le soumettre aux effets néfastes de l'emprisonnement. Il s'agit d'une mesure simple et efficace, habituellement utilisée pour les auteurs d'infractions mineures ou n'impliquant aucune violence, les primo-délinquants, les cas impliquant des circonstances atténuantes, ainsi que certaines catégories particulières, telles que les mineurs et les femmes enceintes ou avec enfants en bas âge. L'avantage des condamnations avec sursis est qu'elles n'exigent pas d'importantes ressources humaines et financières supplémentaires pour leur application.

Les condamnations avec sursis se présentent sous différentes formes, selon les juridictions. Dans certains cas, la suspension de peine n'est assortie d'aucune condition autre que l'obligation de ne pas récidiver pendant le délai d'épreuve. Dans la plupart des juridictions, le délinquant doit remplir certaines obligations durant la période de suspension, comme le suivi d'un traitement contre la toxicomanie ou la participation à un programme de réinsertion, tel que les programmes de réinsertion psychosociale ou de justice réparatrice.

Des études ont montré que les délinquants condamnés à des peines avec sursis présentaient des taux plus faibles de récidive par rapport aux individus condamnés à d'autres sanctions non privatives de liberté ou à des peines d'emprisonnement<sup>259</sup>. Toutefois, le recours aux condamnations avec sursis suscite quelques préoccupations:

- *Perception négative du public*: le public considère souvent la condamnation avec sursis comme une option non contraignante qui ne punit pas le délinquant de manière suffisante pour l'infraction qu'il a commise.
- *Élargissement des catégories de délinquants condamnés à des peines avec sursis*: les critiques font également valoir que les effets positifs des condamnations

<sup>258</sup>Voir MCC, article 50, paragraphes 3 et 4.

<sup>259</sup>Voir, par exemple, Cocker, S., 2006, *Using reconviction data to explore the effectiveness of community penalties in West Yorkshire*, Report n° 2005/6-5, National Probation Service, West Yorkshire; Bartels, L., 2009, 'The weight of the Sword of Damocles: a reconviction analysis of suspended sentences in Tasmania', *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 42, p. 72-101; (<http://www.smh.com.au/national/better-results-with-suspended-sentences-20091111-ia07.html>).

avec sursis sur la population carcérale peuvent être compensés par l'élargissement des catégories de délinquants qui écopent de ces peines et qui auraient autrement pu faire l'objet de sanctions plus clémentes et plus appropriées.<sup>260</sup>

D'autres études ont souligné que les condamnations avec sursis présentaient également des avantages, en permettant aux délinquants de rester dans la collectivité, en leur offrant des possibilités de réinsertion et en les éloignant des prisons surpeuplées lorsqu'elles sont correctement appliquées.<sup>261</sup>

Pour savoir si le public s'oppose aux condamnations avec sursis, certaines études ont été menées et ont conclu que:

- Le problème n'était pas le sursis en tant que tel, mais plutôt le fait que le public n'était pas suffisamment informé sur les objectifs et les conséquences de ce genre de condamnation;
- La plupart des gens sont uniquement opposés à la condamnation avec sursis pour les cas d'infractions graves ou impliquant des violences<sup>262</sup>;
- L'appui du public augmente de façon significative lorsque la suspension de peine est assortie de certaines conditions (au moins en Australie et au Canada)<sup>263</sup>.

Les considérations ci-dessus et les conclusions de certaines études semblent favoriser le recours aux condamnations avec sursis, à condition que:

- Leur utilisation soit limitée à certains types d'infractions n'impliquant pas de violence, et qui seraient passibles de courtes peines de prison si la condamnation avec sursis n'était pas prévue; ou à certaines catégories de délinquants, comme les délinquants atteints de maladies mentales et les femmes avec enfants en bas âge;
- L'auteur de l'infraction soit tenu de remplir certaines conditions au cours de la période de suspension pour traiter, le cas échéant, les causes profondes de l'infraction;

<sup>260</sup>Rohan Lulham, Don Weatherburn et Lorana Bartels, The recidivism of offenders given suspended sentences: A Comparison with full-time imprisonment, *Crime and Justice Bulletin*, n° 136, septembre 2009, NSW Bureau of Crime Statistics and Research, p. 12. Par exemple, en New South Wales (NSW), où le recours aux condamnations avec sursis a considérablement augmenté depuis leur réintroduction en 2000, les recherches ont constaté que la plupart des condamnations avec sursis ont été imposées au lieu d'autres alternatives, et en particulier pour remplacer les ordonnances de service communautaire et de gage de bonne conduite plutôt que l'emprisonnement, bien qu'une légère réduction des peines de prison ait été enregistrée. Cela a été souligné comme une question préoccupante parce que la violation d'une condamnation avec sursis est plus susceptible d'entraîner une peine d'emprisonnement que la violation d'une condamnation non privative de liberté, comme le gage de bonne conduite. Par conséquent, le recours aux condamnations avec sursis dans le cas où une peine non privative de liberté aurait pu être imposée peut augmenter plutôt que réduire le taux global d'emprisonnement. (Voir Lia McLinnis et Craig Jones, Trends in the use of Suspended Sentences in NSW, Issue paper. n° 47, mai 2010, NSW Bureau of Crime Statistics and Research).

<sup>261</sup>Arie Freiberg, Victoria Moore, Suspended Sentences And Public Confidence In the Justice System, présenté lors de la Sentencing Conference (février 2008), National Judicial College of Australia/ANU College of Law. p. 16.

<sup>262</sup>Ibid., p. 13, 14.

<sup>263</sup>Ibid., p. 13.



- Les conditions assorties à la suspension ne soient pas pénibles au point que de nombreux délinquants n'arrivent pas à les respecter et terminent en prison<sup>264</sup>.

### **Allemagne – décriminalisation et recours aux condamnations avec sursis et aux amendes pour réduire la taille de la population carcérale**

En 1969, l'Allemagne de l'Ouest a révisé son code pénal afin de réduire le recours aux mesures privatives de liberté. Pour y parvenir, la réforme a combiné plusieurs mesures. Tout d'abord, les peines de prison de moins d'un mois ont été abolies et remplacées par des amendes. Deuxièmement, plusieurs contraventions ont été dépénalisées et transformées en infractions administratives passibles uniquement d'une amende. Il s'agissait de nombreuses infractions routières et d'atteintes à l'ordre public. Troisièmement, le nouveau code pénal a fortement déconseillé l'imposition de peines inférieures à six mois et obligé les tribunaux à justifier par écrit les condamnations à des peines de prison de courte durée. Les tribunaux devaient également fournir des justifications supplémentaires s'ils ne suspendaient pas l'exécution d'une peine inférieure à un an. En conséquence, les peines d'emprisonnement ont chuté de manière significative entre 1968 et 1996, en passant de 136 519 à 36 874. En 1996, l'emprisonnement représentait à peine 5 % de l'ensemble des sanctions, tandis que 82 % des délinquants étaient condamnés à des amendes et les 12 % restants écopaient de peines avec sursis. Le taux d'incarcération avant les réformes de 1968 était de 106<sup>3</sup>. Ce taux est passé à 81 en 1995.

#### **Condamnation avec sursis**

Selon le code pénal allemand, le tribunal doit suspendre une peine de prison d'un an maximum à chaque fois qu'un délinquant est susceptible de s'abstenir de récidiver. Le tribunal est également autorisé à suspendre une peine de 1 ou 2 ans s'il découvre des « circonstances spéciales » relatives à l'infraction ou à la personnalité du délinquant. Cette pratique qui était à l'origine considérée comme un acte exceptionnel de clémence est progressivement devenue une pratique courante. Alors qu'à peine 878 condamnations de 1 à 2 ans de prison ont été suspendues en 1976, ce chiffre est passé à 10 735 en 1996 et les suspensions de peine étaient prononcées pour deux condamnations sur trois. L'augmentation du nombre de condamnations avec sursis a eu pour effet d'absorber l'augmentation du nombre de condamnations pour des infractions de gravité moyenne sans peser sur le système pénitentiaire.

Il est important de noter qu'en Allemagne, les condamnations avec sursis sont assorties d'une ou deux conditions que le délinquant est tenu de respecter. Celui-ci peut être tenu de verser une indemnité à la victime, à un organisme de bienfaisance ou à l'État, de se présenter à la police, d'éviter tout contact avec certaines personnes ou de suivre un traitement ou une réadaptation. Si le délinquant récidive ou viole de manière significative les conditions de probation, le tribunal peut révoquer la suspension et le délinquant devra alors purger sa peine d'emprisonnement initiale.

Jusqu'en 2008 au moins, les amendes constituaient la sanction la plus fréquemment appliquée et la plupart des peines de prison étaient suspendues. En 2008 par exemple, les peines d'emprisonnement ferme représentaient 6 % de l'ensemble des condamnations et les condamnations avec

<sup>264</sup>En Angleterre et au Pays de Galles, des recherches ont constaté que les tribunaux étaient beaucoup plus susceptibles d'assortir deux ou plusieurs conditions à une peine avec sursis qu'à une ordonnance de service communautaire, contrairement aux conseils du Sentencing Guidelines Council que les conditions d'une condamnation avec sursis devraient être « moins pénibles que celles imposées dans le cadre d'une condamnation communautaire ». Entre avril 2005 et juillet 2006, 36 % seulement des ordonnances de condamnation avec sursis n'avaient qu'une seule exigence en comparaison de 49 % des ordonnances de service communautaire. On se préoccupe aussi du nombre de personnes sur ordonnances de condamnation avec sursis qui se retrouvent en prison à la suite de « petites infractions techniques ». Selon le Ministère de l'intérieur, 800 personnes ont été emprisonnées pour non-respect des conditions entre janvier et août 2006, comparé à seulement 132 pour l'ensemble de l'année 2005. (Voir Arie Freiberg, Victoria Moore, *Suspended Sentences And Public Confidence In the Justice System*, présenté lors de la Sentencing Conference (février 2008), National Judicial College of Australia/ANU College of Law, p. 13).

sursis représentaient 13 %. Cela signifie que sept peines de prison sur dix étaient suspendues. Les amendes représentaient 71 % et les mesures disciplinaires et éducatives pour les jeunes délinquants constituaient 11 % de l'ensemble des condamnations<sup>b</sup>.

Sources: La source principale est l'ouvrage de Thomas Weigend, "Sentencing and Punishment in Germany" dans *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, édité par Michael Tonry et Richard Frase, New York, Oxford University Press, 2001, avec des informations supplémentaires sur les statistiques récentes provenant de l'Office fédéral de la statistique en Allemagne (voir note 281) et du *World Prison Brief*, International Centre for Prison Studies, Université d'Essex <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/>.

<sup>a</sup>Thomas Weigend, "Sentencing and Punishment in Germany" dans *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, édité par Michael Tonry et Richard Frase, New York: Oxford University Press, 2001, p. 190.

<sup>b</sup>Office fédéral de la statistique en Allemagne. Site Web consulté le 15 juillet 2011. ([http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/10/PD09\\_\\_382\\_\\_243,templateId=renderPrint.psm](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/10/PD09__382__243,templateId=renderPrint.psm)).

## Travail d'intérêt général

Une peine de travail d'intérêt général prévoit l'exécution par le délinquant d'une tâche spécifique ou d'un travail non rémunéré pendant un nombre déterminé d'heures. Le travail exécuté consiste en un service rendu à la communauté<sup>265</sup>. En plus de rendre le condamné responsable de ses actes, le travail d'intérêt général permet d'indemniser la société pour les dommages infligés. L'efficacité du travail d'intérêt général a été largement reconnue et les communautés locales se sont montrées très satisfaites de cette forme de sanction<sup>266</sup>. L'attrait du travail d'intérêt général comme alternative à l'emprisonnement est en grande partie dû au fait que les délinquants entreprennent certaines actions comme punition pour l'infraction qu'ils ont commise, tout en indemnisant la communauté pour les dommages qu'ils lui ont portés. Le travail d'intérêt général n'est toutefois pas une sanction simple à mettre en œuvre.

Il convient de tenir compte des facteurs suivants lorsque l'introduction des peines de travail d'intérêt général est envisagée:

- Le tribunal doit d'abord s'informer sur la disponibilité d'un travail exécutable sous une surveillance appropriée avant de prononcer une peine de travail d'intérêt général;
- Le travail d'intérêt général exige une surveillance étroite pour vérifier que le délinquant exécute le travail requis et qu'il n'est pas exploité d'une quelconque manière. Dans de nombreuses juridictions, les services de probation où les fonctionnaires exercent une fonction équivalente portent la principale responsabilité de s'assurer que ces conditions sont respectées;
- Des mécanismes de coopération efficaces doivent être mis en place entre les tribunaux, les institutions qui fourniront le travail et l'organisme chargé de la supervision.

<sup>265</sup>ONUDC, *Manuel des principes fondamentaux et des pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement*, Série de manuels sur la justice pénale, 2007, p. 35-37.

<sup>266</sup>MCC, article 56: Community Service as an Alternative Penalty, Commentaires, p. 143.

Ce système nécessite manifestement des ressources adéquates qu'il convient de mobiliser avant de mettre en œuvre une loi sur le travail d'intérêt général. Il est également indispensable que l'organisme chargé de superviser la mise en œuvre de cette sanction alternative dispose du personnel, des installations et des fonds nécessaires<sup>267</sup>. Cette option peut convenir aux pays en situation de post-conflit lorsque des ressources suffisantes sont disponibles pour assurer la surveillance.

## 5. Dispositions relatives à l'application des peines

### 5.1 *Élaboration et renforcement des dispositions relatives à la libération anticipée*

Les différentes formes de libération anticipée prévues par la législation de la plupart des pays constituent des mesures efficaces pour réduire la taille de la population dans les prisons. Les Règles de Tokyo encouragent le recours aux régimes de libération anticipée<sup>268</sup>. Les dispositions relatives à l'application des peines énoncées dans la règle 9.2 comprennent la libération conditionnelle et la remise de peine qui représentent les formes de libération anticipée les plus couramment utilisées dans le monde, en plus des permissions de sortie, du placement en foyer de réinsertion, de la libération pour travail ou éducation et de la grâce.

#### DÉFINITIONS

La libération conditionnelle signifie la libération anticipée des détenus condamnés sous condition de respect, pendant un délai d'épreuve, d'un certain nombre d'obligations. Elle peut être soit obligatoire, lorsqu'elle survient de façon automatique après qu'une période minimale ou une proportion fixe de la peine a été purgée, soit discrétionnaire lorsqu'une décision de libération sous conditions doit être prise en faveur d'un détenu qui a purgé une proportion de sa peine de prison<sup>a</sup>. La libération conditionnelle est toujours accompagnée de l'obligation générale pour le détenu de ne pas se livrer à des activités criminelles. Cette condition n'est toutefois pas toujours la seule à être imposée. D'autres conditions peuvent être imposées aux détenus, dans la mesure où elles permettent une réinsertion sociale réussie<sup>b</sup>.

La remise de peine est une mesure d'aménagement de peine sans condition. Elle est généralement attribuée de façon automatique après qu'une proportion de la peine a été purgée, mais elle peut également constituer une période fixe qui est déduite de la peine. La remise de peine dépend parfois de la bonne conduite en prison et peut être limitée ou retirée si le détenu ne se comporte pas correctement ou commet une infraction disciplinaire<sup>c</sup>.

La plupart des systèmes prévoient à la fois la remise de peine et différentes formes de libération conditionnelle.

<sup>a</sup>Il existe de nombreuses variantes de libération conditionnelle anticipée partout dans le monde. Par exemple, il y en a trois au Royaume-Uni, neuf en Australie, une de chaque type en Nouvelle-Zélande et au Canada et au moins 51 aux États-Unis d'Amérique, ainsi que des systèmes séparés pour les plus jeunes détenus. (Voir Ellis, T., et Marshall, P., Does Parole Work? A Post-Release Comparison of Recidivism Rates for Paroled and Non-paroled Prisoners, *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, volume 33, n° 3 2000 p. 300-317, note de fin 1.

<sup>b</sup>ONUUDC, *Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale: les mesures privatives et non privatives de liberté, Outil de réinsertion sociale*, p. 25.

<sup>c</sup>Ibid., p. 25.

<sup>267</sup>MCC, article 56: Community Service as an Alternative Penalty, Commentaires, p. 144.

<sup>268</sup>Règle 9.1.

Les statistiques dans un certain nombre de pays montrent que les taux de récidive chez les personnes qui ont bénéficié d'une libération conditionnelle sont faibles par rapport aux situations de mise en liberté sans conditions. En Angleterre et au Pays de Galles, environ 67 % des délinquants récidivent dans les deux ans qui suivent leur libération, alors qu'à peine 6 % de délinquants récidivent pendant le délai d'épreuve de la libération conditionnelle qui est d'environ un an en général<sup>269</sup>. Les comparaisons des taux de récidive des détenus faisant l'objet d'une libération conditionnelle sur une longue période, y compris après la fin du délai d'épreuve, et les détenus libérés sans conditions sont rares. Toutefois, une étude globale menée au Royaume-Uni a révélé que sur deux ans, les taux de récidive des personnes libérées sous conditions étaient inférieurs aux taux estimés, toutes infractions confondues, en particulier pour les actes impliquant des violences ou des agressions sexuelles<sup>270</sup>.

Il existe peu de statistiques précises provenant de pays non occidentaux ou en voie de développement. Les informations limitées suggèrent que les taux de récidive des détenus libérés sous divers régimes de libération anticipée sont également très bas dans ces pays.

#### Libération conditionnelle au Kazakhstan

Une nouvelle loi entrée en vigueur en 2003 a augmenté le recours aux alternatives à l'incarcération et aux peines réduites pour certaines infractions, et a assoupli les conditions d'éligibilité à la libération conditionnelle. Cette loi a été accompagnée d'autres mesures, notamment une campagne de sensibilisation du public. Ces mesures ont débouché sur une réduction significative de la taille de la population carcérale. Le nombre de libérations conditionnelles a doublé après l'entrée en vigueur de la loi et le taux général de récidive (pour tous les détenus libérés) a baissé de 7,8 % entre 2002 et 2003, malgré l'augmentation du nombre de détenus mis en liberté.

Sources: *Human Rights and Health in Prisons: a review of strategy and practice*, Penal Reform International, The Royal Netherlands Tuberculosis Foundation, Atabay, T., Laticevschi, V., Vasil'eva, T., 2006, p. 71 ([http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/06/Iman-0000-tb-hr-prison-en\\_0.pdf](http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/06/Iman-0000-tb-hr-prison-en_0.pdf)).

#### Libération anticipée en Uruguay

Le parlement national a adopté le 14 septembre 2005 une loi sur « l'humanisation et la modernisation du système pénitentiaire ». Cette loi a introduit plusieurs mesures pour améliorer les conditions de vie en milieu carcéral, notamment le lancement en urgence d'une campagne ponctuelle de libération anticipée pour résoudre le grave problème de surpopulation dans les prisons.

Ce droit exceptionnel à la libération anticipée a été appliqué à des catégories soigneusement sélectionnées de détenus condamnés ou de prévenus. Après leur libération, les anciens détenus restaient sous la surveillance d'une institution du Ministère de l'intérieur chargée du suivi des personnes détenues et libérées, ainsi que de l'administration du système pénitentiaire. Cette institution était entre autres chargée de superviser et de soutenir les anciens détenus pour faciliter leur réinsertion sociale.

<sup>269</sup>Christine Glenn, "Strategies to deal with Prison Overcrowding: The Role of Parole" (Atelier sur les stratégies pour réduire la surpopulation carcérale, douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale (Salvador, Brésil, 2010).

<sup>270</sup>Tom Ellis et Peter Marshall, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, Royaume-Uni, "Does Parole Work? A Post-Release Comparison of Reconviction Rates for Paroled and Non-Paroled Prisoners", *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, volume 33, n° 3, 2000, p. 300-317, p. 306.

L'institution a procédé en deux étapes:

Sept jours avant sa libération, chaque détenu était interviewé par un représentant de l'institution, et un fonctionnaire lui était assigné jusqu'à la fin de son séjour en prison. Le résultat de cet entretien et les informations réunies avant la libération permettaient de coordonner le soutien fourni aux anciens détenus avec les régimes d'aide sociale existants, ainsi que le placement éventuel des détenus libérés dans des foyers pour leur éviter de se retrouver à la rue.

Pendant la deuxième étape et sous la supervision de l'institution, les défis rencontrés par les détenus libérés étaient examinés pour concevoir des plans personnalisés et faciliter la réinsertion. Des rations alimentaires d'urgence, des articles de toilette et des titres de transport étaient également distribués aux anciens détenus. Ces derniers bénéficiaient par ailleurs d'un soutien à l'embauche. Si un ancien détenu exprimait le souhait de suivre une formation professionnelle, la possibilité de suivre un cours de formation en coopération avec le Ministère du travail lui était proposée. Si la personne libérée disposait déjà d'un travail mais qu'il lui manquait les outils nécessaires pour l'exercer, l'institution les lui fournissait et l'ancien détenu devait à terme lui rembourser les frais engagés pour l'achat du matériel prêté.

Les personnes qui ne remplissaient pas les conditions requises (ou récidivaient) perdaient immédiatement l'avantage conféré par la loi et retournaient en prison.

850 détenus ont été libérés grâce à cette loi (environ 10 % de la population carcérale totale à l'époque), dont 25 % ont dû retourner en prison, ce qui constitue une proportion beaucoup plus faible que le taux de récidive national, qui s'élevait à environ 60 %.

L'institution a été renforcée en ressources humaines et matérielles pour accomplir les tâches d'assistance et de surveillance.

Le rôle de soutien de l'institution et ses résultats positifs ont démontré que les anciens détenus qui recevaient un soutien adéquat et coordonné réussissaient mieux à se réinsérer dans la société et le risque de leur retour en prison était considérablement réduit.

*Sources: María Noel Rodríguez, ILANUD, Strategies and best practices to reduce overcrowding in penal institutions, Communication présentée au cours de l'Atelier sur les stratégies pour réduire la surpopulation carcérale, Douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale (Salvador, Brésil, 12-19 avril 2010).*

La libération anticipée d'un grand nombre de détenus pour remédier au problème de surpopulation carcérale en temps de crise doit être envisagée avec précaution en raison des risques de récidive et des implications non négligeables sur le soutien du public à de telles mesures. Comme l'a démontré le cas de l'Uruguay dans l'encadré, il est nécessaire d'évaluer convenablement le profil des détenus destinés à être libérés et de leur offrir un appui soutenu et coordonné pour faciliter la réussite de leur réinsertion. Dans d'autres pays, la libération d'un grand nombre de détenus en vertu de lois exceptionnelles de libération anticipée a produit des résultats négatifs tels que la libération de mauvaises catégories de détenus, la récidive et la perception défavorable du public vis-à-vis d'une telle mesure.

## 5.2 Prise de la décision de libération

Les décisions de libération conditionnelle sont généralement prises par une autorité indépendante ou semi-indépendante telle qu'une autorité judiciaire ou une commission des libérations conditionnelles. Afin de maintenir la confiance dans le système de justice et éviter toute discrimination, il est important que ces décisions soient

prises de manière équitable. Les responsables en charge de telles décisions doivent disposer d'informations suffisantes sur les détenus éligibles à la libération conditionnelle, y compris leur comportement en prison et doivent soutenir davantage leurs besoins de réinsertion dans la communauté. Il est essentiel que ces informations soient recueillies à l'aide d'outils d'évaluation permettant de déterminer de manière fiable les risques que représente chaque détenu ainsi que ses besoins. Il est également important que le détenu puisse participer au processus de prise de décision. Dans certaines juridictions, les détenus doivent introduire eux-mêmes une demande de libération conditionnelle, et ces derniers risquent de ne pas le faire s'ils n'ont pas connaissance de ce droit. Il est dès lors indispensable d'informer dans ces juridictions les détenus de leur droit à une libération conditionnelle. À cet effet, l'accès à une assistance juridique au cours de l'emprisonnement est indispensable, comme mentionné dans le chapitre D, section 3.

L'autorité en charge des décisions de libération conditionnelle devrait également pouvoir examiner et modifier les conditions lorsque c'est nécessaire, et une procédure impartiale devrait être mise en place pour juger les violations présumées des conditions de libération anticipée.<sup>271</sup>

Par ailleurs, le détenu devrait également pouvoir interjeter appel des décisions auprès des autorités supérieures, telles que les tribunaux spécialisés ou le système judiciaire national.<sup>272</sup>

Il existe des risques d'abus du système de libération conditionnelle, en particulier dans les pays où la corruption est un phénomène courant. Il est donc important que des mesures soient mises en place pour garantir la responsabilisation des responsables chargés de statuer sur les demandes de libération.

### *5.3 Soutien aux délinquants faisant l'objet de libération conditionnelle sous surveillance*

Pour que la libération conditionnelle permette la réinsertion progressive du délinquant après sa libération, il est nécessaire de mettre en place des réseaux d'assistance sociale et d'assurer une continuité en milieu ouvert de tout traitement ou soin reçu en prison, ainsi qu'une coordination efficace entre l'administration carcérale et les services communautaires. Le rôle et l'approche adoptés par l'organisme et le personnel chargés de la surveillance des délinquants faisant l'objet d'une libération conditionnelle sont extrêmement importants pour la réussite de la transition entre la détention et la liberté. L'approche qui répond à la fois aux risques et aux besoins des délinquants et développe leurs points forts apporte les meilleurs résultats, comme en témoigne la réduction des taux de récidive examinée dans la section 5.4.

Dans la plupart des juridictions, en particulier les pays en voie de développement, l'organisme chargé de la surveillance dispose de personnels, de ressources et de capacités techniques très limités et peut de ce fait uniquement faire office d'institution à laquelle le délinquant se présente à intervalles réguliers. Ainsi, l'impact sur la réinsertion sociale est dérisoire et celle-ci dépend principalement des capacités et des efforts individuels de chaque personne.

<sup>271</sup> ONUDC, *Manuel des principes fondamentaux et des pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement*, p. 55.

<sup>272</sup> Ibid., p.55.

Dans certains pays d'Europe orientale et d'Asie centrale, des initiatives ont vu le jour pour transformer les anciennes « inspections pénales exécutives », qui exerçaient autrefois les fonctions mentionnées ci-dessus, en « services de probation » comme dans les pays occidentaux, dans le but de fournir un soutien aux délinquants pour faciliter leur réinsertion. Les résultats sont mitigés. En Russie, la réussite de ces organismes a été considérable grâce à la volonté politique, aux investissements dans le système et à un partenariat avec une ONG internationale (Penal Reform International) qui a fourni une assistance technique et un renforcement des capacités pour aider à faire fonctionner le système.

#### 5.4 Révocation de la libération conditionnelle

Les Règles de Tokyo préconisent que l'échec d'une mesure non privative de liberté ne doit pas aboutir automatiquement à une mesure d'incarcération<sup>273</sup>. Elles recommandent de donner la préférence aux mesures alternatives non privatives de liberté en cas de modification ou de révocation de la mesure non privative de liberté et de n'imposer une peine de prison qu'en l'absence de solution adéquate de remplacement<sup>274</sup>. La modification ou la révocation de la mesure non privative de liberté ne peuvent être décidées par l'autorité compétente qu'après un examen détaillé des faits rapportés par l'agent de probation et le délinquant<sup>275</sup>. Le délinquant devrait avoir le droit de faire appel auprès d'une autorité judiciaire ou d'une autre autorité compétente indépendante<sup>276</sup>.

Malgré ces dispositions, les anciens détenus qui retournent en prison en raison du non-respect des conditions de libération conditionnelle et non à cause d'une récidive contribuent de manière significative à la croissance de la population carcérale dans un certain nombre de juridictions, comme mentionné plus haut. Dans ces pays, il est urgent de revoir le fonctionnement des systèmes de libération conditionnelle, y compris la justification et la pertinence des conditions imposées aux délinquants libérés et la qualité de la surveillance et du soutien apporté.

Une étude comparative menée dans certaines régions des États-Unis, en Australie, au Canada, en Angleterre, au Pays de Galles, au Japon, en Nouvelle-Zélande et en Écosse<sup>277</sup> a trouvé qu'un certain nombre de facteurs clefs avaient contribué à l'augmentation du nombre de révocations, en raison notamment des violations techniques dans certaines juridictions:

- Le nombre des conditions assorties à la libération conditionnelle qui ne constituaient pas toujours des exigences raisonnables<sup>278</sup>.
- Le passage d'une approche axée sur la « réinsertion » vers une approche basée sur « l'application de la loi » concernant la surveillance exercée dans le cadre de la libération conditionnelle. Ce changement d'approche est souvent

<sup>273</sup>Règles de Tokyo, règle 14.3.

<sup>274</sup>Règles de Tokyo, règle 14.4.

<sup>275</sup>Règles de Tokyo, règle 14.2.

<sup>276</sup>Règles de Tokyo, règle 14.6.

<sup>277</sup>Dandurand, Y., Christian J., Murdoch, D., Brown, R. E., Chin, V., The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations, A Comparative Analysis, novembre 2008.

<sup>278</sup>Ibid., p. 23.

encouragé par une culture qui met l'accent sur le risque (plutôt que sur la nécessité) et tient les surveillants pour responsables de la récidive des délinquants en liberté conditionnelle, en plus de l'augmentation de la charge de travail qui oblige ces derniers à établir des priorités entre les fonctions de contrôle et de réinsertion sociale, ce qui les mène le plus souvent à choisir l'option la plus facile et la moins risquée, à savoir le « contrôle »<sup>279</sup>.

- L'introduction de nouvelles technologies de surveillance a augmenté la capacité des surveillants à détecter les violations des conditions de libération anticipée, ce qui, dans des contextes de répression et de gestion du risque, peut conduire à une croissance significative du nombre de révocations<sup>280</sup>.
- La durée de surveillance après la libération était également un facteur important. Comme le nombre des peines indéterminées a augmenté dans certaines juridictions et puisque les délinquants qui écopaient de ces peines étaient soumis à des périodes de surveillance comparativement plus longues après leur libération, le nombre de révocations pour ce groupe de délinquants était prévu à la hausse<sup>281</sup>.

L'étude souligne également l'absence de preuves démontrant que le non-respect des conditions techniques provoquait systématiquement une augmentation des probabilités de récidive, ou que la réincarcération de ces délinquants les empêchait de se livrer à des activités criminelles. L'étude renvoie également à d'autres recherches qui expliquent que la méthode de surveillance n'a pas d'incidence sur la réduction de la récidive. Une approche équilibrée de surveillance – incorporant une approche sociale et une approche d'application de la loi – était proposée comme la méthode de surveillance la plus efficace<sup>282</sup>.

#### **Recommandations pour réduire le nombre de personnes retournant en prison en raison de violations techniques des conditions de libération anticipée**

Compte tenu des conclusions d'études pertinentes, des règles internationales et des exemples de bonnes pratiques, les mesures suivantes pourraient être envisagées pour réduire la récidive et les violations des conditions de libération conditionnelle:

- Les procédures et les structures de prise de décision doivent être revues, afin de s'assurer que l'organisme compétent fonctionne de manière indépendante, et dispose d'informations adéquates et fiables sur le délinquant et d'outils efficaces d'évaluation du risque et des besoins, pour permettre à cet organisme de prendre des décisions justes, cohérentes et appropriées, de minimiser les risques pour le public et d'améliorer les perspectives de réinsertion du délinquant, en adaptant les conditions de libération aux besoins du détenu.
- Un investissement dans les ressources humaines et la formation du personnel chargé de superviser les personnes faisant l'objet d'une libération conditionnelle doit être réalisé. La formation devrait doter les surveillants d'un rôle constructif en mettant l'accent sur la réinsertion sociale des anciens délinquants plutôt que sur la répression.

<sup>279</sup>Ibid., p. 26.

<sup>280</sup>Ibid., p. 26.

<sup>281</sup>Ibid., p. 34.

<sup>282</sup>Ibid., p. 29.



- La coopération avec les organismes sociaux, de santé, d'emploi et de logement devrait être activement encouragée et officialisée par des accords. Ces organismes doivent assumer la responsabilité partagée de la réinsertion sociale des anciens détenus et disposer des ressources nécessaires pour remplir ce rôle.
- Les conditions assorties à la libération conditionnelle ne devraient pas être trop compliquées ou exagérément pénibles à respecter, et doivent prendre en compte la situation personnelle de chaque délinquant. Lorsque l'ancien détenu vit dans une région rurale où il doit parcourir de longues distances pour se présenter au bureau de supervision le plus proche, ou s'il s'agit d'une mère qui doit prévoir des solutions de garde pour ses enfants, ou d'un jeune contrevenant sous obligation scolaire, les procédures et conditions de libération anticipée doivent tenir compte de ces circonstances.
- Les conditions doivent être raisonnables et adaptées aux besoins et aux risques que pose le délinquant (il convient d'éviter par exemple d'effectuer des tests d'alcoolémie et de dépistage de drogues pour des personnes détenues pour des infractions qui n'ont aucun lien avec ces deux substances).
- Une peine de prison pour violation des conditions de libération conditionnelle doit être évitée autant que possible et l'autorité compétente doit pouvoir user de son pouvoir discrétionnaire pour trouver des solutions appropriées à chaque cas. Des lignes directrices doivent être élaborées pour décourager le recours à l'emprisonnement et définir une organisation hiérarchique pour les actions à entreprendre, telles que la révision des conditions en tenant compte des raisons de la violation. Des sanctions alternatives pourraient également être imposées avant de recourir, en dernier ressort, à une peine d'emprisonnement.
- La participation du délinquant à la prise de la décision de révocation, son droit à un procès équitable et à une assistance juridique, ainsi que son droit de faire appel auprès d'une autorité judiciaire doivent être garantis en droit et en pratique.
- Une meilleure collecte des données et des recherches sur la récidive et les violations techniques commises par les individus faisant l'objet d'une libération conditionnelle, la prise de la décision de libération, le rôle de l'organisme de surveillance et les bonnes pratiques doivent être développées pour élaborer des politiques et des pratiques basées sur des éléments factuels pour réduire les cas de récidive.

## 6. Catégories vulnérables

Comme indiqué dans le chapitre I, la proportion de certaines catégories de détenus, telles que les groupes vulnérables, a augmenté dans de nombreux systèmes pénitentiaires dans le monde. Ce chapitre se concentre surtout sur les réponses alternatives aux infractions liées à la drogue, compte tenu de leur impact sur la croissance de la population carcérale mondiale. Le chapitre fournit également un ensemble de réponses aux infractions commises par les femmes, les enfants et les personnes nécessitant des soins de santé mentale, puisque ces derniers contribuent à la surpopulation carcérale et sont particulièrement vulnérables dans des installations carcérales surpeuplées.

Pour des informations précises sur ces catégories de détenus, il est recommandé de consulter les ouvrages suivants:

*Handbook on Prisoners with Special Needs* (ONUDDC); *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment* (ONUDDC); *Manuel de mesure des indicateurs de la justice pour mineurs et critères de conception et d'évaluation des programmes de la justice pour mineurs* (ONUDDC/UNICEF).

Des recommandations précises sur les réponses appropriées de la justice pénale aux délinquants coupables d'infractions liées à la drogue sont disponibles dans les ouvrages suivants de l'ONU DC:

*De la coercition à la cohésion: Traiter la dépendance de la drogue par des soins de santé, et non des sanctions* (2010); *Traitement de la dépendance à la drogue, traitements sur base communautaire* (2008); *Traitement contre la dépendance de la drogue, interventions pour les consommateurs de drogue en prison*.

### 6.1 Auteurs d'infractions liées à la drogue

Les alternatives à l'emprisonnement pour les délinquants toxicomanes ayant commis des infractions liées à la drogue peuvent être appliquées de différentes manières. Une option consiste en la déjudiciarisation du délinquant lors de son premier contact avec le système de justice pénale. Cette mesure requiert des dispositions législatives permettant la déjudiciarisation par la police, le parquet et les tribunaux, ainsi qu'une coopération fonctionnelle entre les institutions de justice pénale et les services de santé communautaires. Une supervision de la personne sous traitement par un service de probation ou un organisme similaire peut également s'avérer nécessaire.

Un autre modèle fréquemment appliqué dans certains pays est le traitement de la toxicomanie sous contrôle judiciaire. Ce modèle est bien établi en Australie, au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis où il est géré par des tribunaux de traitement de la toxicomanie. Ce modèle a également été introduit dans d'autres pays comme la Belgique, le Chili, la Jamaïque, le Mexique et à moindre échelle au Suriname<sup>283</sup>.

#### Traitement de la toxicomanie comme alternative à l'emprisonnement

Dans le document de travail sur les Principes du traitement de la toxicomanie recommandent fortement, l'ONU DC et l'OMS recommandent ce qui suit<sup>284</sup>:

- En général, la toxicomanie doit être considérée comme une maladie et les toxicomanes doivent être traités par le système de soins de santé et non par le système de justice pénale, lorsque cela est possible;
- Les interventions concernant les toxicomanes dans le système de justice pénale doivent envisager le traitement de la toxicomanie comme alternative à l'incarcération et garantir un suivi de ce traitement à la fois en prison et après la libération. Une coordination efficace entre le système de soins de santé/système de traitement de la toxicomanie et le système de justice pénale est nécessaire pour répondre à la fois au problème de la criminalité liée à la drogue et aux besoins de traitement des toxicomanes;
- Les études indiquent que le traitement de la toxicomanie est très efficace pour réduire la criminalité. Les traitements et soins proposés comme alternatives à l'emprisonnement ou débutés en prison, suivis d'une prise en charge

<sup>283</sup> Caroline S. Cooper, Brent Franklin, Tiffany Mease, *Establishing Drug Treatment Courts: Strategies, Experiences and Preliminary Outcomes*, volume 1: Review and Survey Results, avril 2010.

<sup>284</sup> ONU DC, OMS, *Principes du traitement de la toxicomanie*, document de travail, mars 2008. (<http://www.unodc.org/documents/drug-treatment/UNODC-WHO-Principles-of-Drug-Dependence-Treatment-March08.pdf>).

et d'une réinsertion sociale après la libération permettent de diminuer le risque de rechute, la transmission du VIH et les fréquences de la criminalité, et présentent des avantages importants en termes de santé individuelle et d'économies pour la sécurité publique et sociale. Le fait de proposer un traitement comme alternative à l'incarcération est une mesure très rentable pour la société.

Pour mettre en place une telle stratégie, il convient de s'assurer que<sup>285</sup>:

- Le cadre juridique permet la mise en œuvre intégrale du traitement de la toxicomanie et propose des options de soins pour les délinquants toxicomanes, notamment le traitement comme alternative à l'incarcération et le traitement psychosocial et pharmacologique dans les prisons;
- Les mécanismes pour garantir la coordination entre le système de justice pénale et le système de traitement de la toxicomanie sont fonctionnels et opérationnels, et ces mécanismes et le concours des organismes et acteurs concernés favorisent la mise en œuvre et le suivi des programmes de déjudiciarisation comme alternatives à l'incarcération.

La législation devrait prévoir la possibilité d'orienter les auteurs d'infractions liées à la drogue vers un programme de traitement adapté afin de traiter les causes profondes de l'infraction et soutenir les efforts de réinsertion, tout en évitant à ces individus les effets néfastes de l'emprisonnement. Pour que cela se produise dans la pratique, la police, le parquet et les tribunaux doivent disposer d'un pouvoir discrétionnaire suffisant et de lignes directrices claires pour exercer ce pouvoir de manière cohérente, et des systèmes efficaces de collaboration entre le système de justice pénale et les prestataires de soins de santé dans la communauté sont également nécessaires.

La condition essentielle dans le traitement de la toxicomanie est que ce dernier doit être réalisé sur une base volontaire. L'utilisation de tout type de traitement à long terme pour les problèmes liés à la toxicomanie sans le consentement du patient est une violation des accords internationaux relatifs aux droits de l'homme et des normes d'éthique médicale<sup>286</sup>. En outre, l'effet thérapeutique de cette approche n'est pas prouvé, que ce soit par rapport à l'emprisonnement traditionnel ou aux traitements médicamenteux volontaires proposés en milieu ouvert. Cette approche est également coûteuse et ne profite ni à l'individu ni à la société<sup>287</sup>. Elle ne constitue pas non plus une alternative à l'emprisonnement puisqu'elle représente une forme d'incarcération. Dans certains cas, les établissements deviennent des camps de travail non rémunéré, forcé et humiliant, et des méthodes de traitement punitif qui constituent une forme de sanctions extrajudiciaires<sup>288</sup>.

Le traitement obligatoire sans le consentement du patient ne doit concerner que des cas spécifiques de troubles graves qui représentent un risque immédiat ou imminent pour la santé du patient ou la sécurité de la société. Le traitement involontaire à court terme en vue de la protection de la personne vulnérable doit être de courte

<sup>285</sup> Ibid.

<sup>286</sup> ONUDC et OMS (2008), Principes du traitement de la toxicomanie, Vienne, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

<sup>287</sup> ONUDC, *De la coercition à la cohésion*, p. 8.

<sup>288</sup> Ibid., p. 8.

durée et de dernier recours, et devrait toujours être mené par des équipes pluridisciplinaires et supervisé par des procédures juridiques transparentes et rigoureusement évaluées.<sup>289</sup>

### Tribunaux de traitement de la toxicomanie

Les tribunaux de traitement de la toxicomanie proposent des alternatives à l'emprisonnement qui impliquent l'utilisation du cadre du système de justice pénale et ses sanctions éventuelles pour proposer des programmes de traitement de la toxicomanie et d'autres services sous la supervision d'une autorité judiciaire. Il existe en général deux catégories de tribunaux de traitement de la toxicomanie<sup>290</sup>, bien que leurs fonctions diffèrent d'un pays à l'autre:

1. *Les programmes de poursuites différées (méthode de déjudiciarisation avant le procès ou « pré plaidoyer »)*: les personnes admises dans un programme de poursuites différées sont orientées vers les tribunaux de traitement de la toxicomanie avant leur condamnation. Ces personnes ne sont pas tenues de plaider coupables et ne sont poursuivies que si elles ne parviennent pas à achever le programme.
2. *Les programmes post-jugement ou la méthode post-condamnation*: ces programmes exigent des participants de plaider coupables pour les chefs d'accusations portées contre eux et voient leur peine différée ou suspendue pendant la durée du programme. La peine est annulée ou réduite et l'infraction est souvent effacée du casier judiciaire si le participant achève le programme. Par contre, l'affaire est renvoyée au tribunal et la personne est condamnée sur la base de son plaidoyer de culpabilité initial si elle échoue à respecter les conditions du programme.

Les tribunaux de traitement de la toxicomanie ne s'appuient pas uniquement sur les services de surveillance du système de justice pénale, mais font également appel aux services de santé publique, de logement, de formation professionnelle et d'autres services offerts par les organismes de soins de santé, les services sociaux ou tout autre organisme communautaire. Bien que les tribunaux de traitement de la toxicomanie traitent l'infraction immédiate de la personne, leurs objectifs à long terme consistent à promouvoir le traitement et la réinsertion en milieu ouvert, mettant ainsi fin à la récurrence chronique qui caractérise souvent le comportement des délinquants toxicomanes<sup>291</sup>.

L'attrait du modèle des tribunaux de traitement de la toxicomanie repose sur plusieurs facteurs, notamment<sup>292</sup>:

- Une surveillance plus efficace des délinquants dans la communauté, comparée à la surveillance classique effectuée dans le cadre d'une libération conditionnelle;

<sup>289</sup>Ibid., p. 10.

<sup>290</sup>Justice Policy Institute, *Addicted to Courts: How a Growing Dependence on Drug Courts Impacts People and Communities*, mars 2011, p. 2.

<sup>291</sup>Caroline S. Cooper, Brent Franklin, Tiffany Mease, *Establishing Drug Treatment Courts: Strategies, Experiences and Preliminary Outcomes*, volume 1: Overview and Survey Results, avril 2010, p. 7.

<sup>292</sup>Ibid., p. 7.

- Une plus grande responsabilisation des toxicomanes concernant le respect des conditions de libération ou de probation;
- Une meilleure responsabilisation et coordination entre les systèmes de justice, de santé publique et autres services communautaires, y compris la réduction du double emploi dans les services et la baisse des dépenses;
- Une plus grande efficacité du système judiciaire grâce à la suppression d'une catégorie d'affaires qui mobilisent d'importantes ressources, tant au début qu'à un stade ultérieur avec des violations des conditions de probation et la commission de nouvelles infractions.

Bien que la recherche sur l'impact des tribunaux de traitement de la toxicomanie sur les taux de récidive ne soit pas étendue, il existe quelques indications convaincantes des résultats positifs de ce système. Par exemple, une étude approfondie menée aux États-Unis a révélé que les tribunaux de traitement des toxicomanes adultes réduisaient les taux de récidive de 8,7 %<sup>293</sup>, contre 8,3 % pour les traitements dispensés en milieu ouvert et 6,4 % pour les traitements en milieu carcéral<sup>294</sup>. Une autre étude menée aux États-Unis a trouvé que les délinquants pris en charge par ces tribunaux étaient beaucoup moins susceptibles de récidiver, en comparaison avec un groupe témoin (40 % contre 53 %)<sup>295</sup>. Le groupe témoin était composé de personnes participant à d'autres programmes de traitement de la toxicomanie et de la récidive, tels que la surveillance classique dans le cadre de la libération conditionnelle accompagnée d'une orientation vers un traitement<sup>296</sup>. Aux États-Unis, les participants aux programmes des tribunaux de traitement de la toxicomanie enregistraient un plus faible taux de rechute par rapport au groupe témoin (56 % contre 76 %), et étaient également moins enclins à consommer des drogues dures<sup>297</sup>.

À Rio de Janeiro au Brésil, les résultats de recherches scientifiques ont montré que le taux de récidive chez les délinquants non soumis au traitement était de 80 % contre à peine 12 % chez les personnes prises en charge par les tribunaux de traitement de la toxicomanie<sup>298</sup>. En Irlande, une recherche basée sur deux petits échantillons aléatoires a montré qu'il y avait une réduction de la récidive de 75 à 84 % pendant et après la participation à un programme d'un tribunal de traitement de la toxicomanie<sup>299</sup>. La plupart des autres programmes ont enregistré une réduction des taux de récidive chez les participants à des programmes de tribunaux de traitement de la toxicomanie, en comparaison avec des délinquants traités par les procédures traditionnelles de la justice pénale<sup>300</sup>.

L'encadré ci-après cite les 12 facteurs de succès des tribunaux de traitement de la toxicomanie.

<sup>293</sup>Elizabeth K. Drake, Steve Aos et Marna G. Miller, Washington Institute for Public Safety, Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Crime and Criminal Justice Costs: Implications in Washington State. ([http://www.wsipp.wa.gov/ReportFile/1033/Wsipp\\_Evidence-Based-Public-Policy-Options-to-Reduce-Crime-and-Criminal-Justice-Costs-Implications-in-Washington-State\\_Full-Report.pdf](http://www.wsipp.wa.gov/ReportFile/1033/Wsipp_Evidence-Based-Public-Policy-Options-to-Reduce-Crime-and-Criminal-Justice-Costs-Implications-in-Washington-State_Full-Report.pdf)).

<sup>294</sup>Ibid.

<sup>295</sup>The Multi-Site Adult Drug Court Evaluation: Executive Summary, The Urban Institute, Justice Policy Center, juin 2011, p. 5.

<sup>296</sup>Ibid., p. 2.

<sup>297</sup>Ibid., p. 5.

<sup>298</sup>Caroline S. Cooper, Brent Franklin, Tiffany Mease, Establishing Drug Treatment Courts: Strategies, Experiences and Preliminary Outcomes, volume 1: Review and Survey Results, avril 2010, p. 107.

<sup>299</sup>Ibid., p. 108.

<sup>300</sup>Ibid., p. 107.

### **Les douze facteurs essentiels de l'ONUDC pour la réussite des programmes de tribunaux de traitement de la toxicomanie**

L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a institué un groupe d'experts pour aider à la mise en place de tribunaux de traitement de la toxicomanie. Il a identifié douze facteurs du succès de ces tribunaux:

1. Une supervision judiciaire efficace de l'équipe multidisciplinaire des programmes des tribunaux de traitement de la toxicomanie.
2. Une étroite collaboration interdisciplinaire entre le juge et les membres de l'équipe dans le respect mutuel de l'indépendance professionnelle de chacun.
3. Une bonne connaissance et une bonne compréhension de la dépendance à la drogue et de la guérison par les membres de l'équipe qui ne sont pas des professionnels de la santé.
4. Un manuel opérationnel pour assurer la cohérence de l'approche et le maintien de l'efficacité du programme.
5. Des critères clairs d'admissibilité et une sélection objective des délinquants susceptibles de participer au programme.
6. Une évaluation détaillée de chaque délinquant potentiel.
7. Le consentement pleinement éclairé et documenté de chaque délinquant participant (après avoir reçu des conseils juridiques) avant de participer au programme.
8. L'orientation rapide des délinquants participants vers le traitement et la réadaptation.
9. Des sanctions rapides, certaines et cohérentes pour la non-observation du programme et des récompenses pour le respect de ses conditions.
10. L'évaluation continue du programme et la volonté d'adapter sa structure pour remédier aux insuffisances identifiées.
11. Un financement suffisant, durable et spécifique du programme.
12. La modification du droit matériel et procédural applicable si cela est nécessaire ou approprié.

*Sources: ONUDC, Manuel des principes fondamentaux et des pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement, Série de manuels sur la justice pénale, p. 65. Publication des Nations Unies, n° de vente E.07.XI.2. p.70*

Pour d'autres informations et recommandations précises sur les études mentionnées ci-dessus, ainsi que pour une étude qui fournit une analyse critique sur les tribunaux de traitement de la toxicomanie, voir la bibliographie.

## **6.2 Délinquants nécessitant des soins de santé mentale**

Comme indiqué dans les chapitres précédents, l'élaboration de mesures et politiques de soins de santé et de justice pénale est essentielle pour réduire le nombre d'individus ayant des besoins de soins de santé mentale dans les prisons, et remédier aux causes profondes de l'incarcération de ces personnes qui pourraient être mieux traitées en milieu ouvert.

La substitution de l'emprisonnement par des mesures et des sanctions non privatives de liberté pour les délinquants nécessitant des soins de santé mentale constitue un élément essentiel de telles stratégies et peut avoir un impact significatif sur les niveaux et les conséquences de la surpopulation sur cette catégorie vulnérable de détenus.

Il est suggéré de prendre les mesures suivantes:

### Déjudiciarisation

- Les personnes atteintes de maladies mentales devraient si possible être déjudiciarisées dès le premier contact avec les services de détection et de répression, et les individus qui souffrent d'une déficience mentale grave ne devraient jamais être incarcérés dans des prisons<sup>301</sup>;
- La déjudiciarisation devrait être possible tout au long de la procédure pénale – pendant les poursuites et le procès et après l'emprisonnement. Les tribunaux devraient avoir accès à des informations sur les problèmes de santé mentale et les besoins particuliers des délinquants pour prendre la décision appropriée le plus tôt possible. Ces informations pourraient être fournies par des professionnels de santé mentale qui peuvent effectuer des évaluations et un diagnostic des délinquants atteints de ces maladies dès que possible durant la procédure pénale. Les mesures de déjudiciarisation nécessitent l'introduction de nouvelles lois et procédures, ainsi qu'une formation des fonctionnaires des services de détection et de répression pour reconnaître les maladies mentales et solliciter l'aide des professionnels dès le premier contact des délinquants concernés avec le système de justice pénale;
- Les mesures de déjudiciarisation devraient également être encouragées en offrant aux fonctionnaires judiciaires des formations sur les maladies mentales qu'ils seraient susceptibles de rencontrer et les possibilités d'orienter ces délinquants vers le système de santé mentale aux fins de traitement.

### Alternatives à l'emprisonnement

- Il convient d'envisager l'introduction d'alternatives à l'emprisonnement pour les délinquants en situation de handicap mental qui ont commis des infractions très graves. Ces sanctions doivent intégrer une supervision et des soins médicaux complets dans une institution adaptée. Il est préférable que les délinquants qui présentent un danger pour le public soient traités dans des institutions médicales sécurisées, plutôt que dans des prisons qui ne feront qu'aggraver leur état.

Pour des orientations sur l'élaboration d'une législation appropriée, notamment sur les mesures et les sanctions alternatives pour les délinquants atteints de maladies mentales, consulter Organisation mondiale de la santé, *Ouvrage de référence sur la santé mentale, les droits de l'homme et la législation*, Genève, 2005<sup>302</sup>.

<sup>301</sup>SMR, règle 82 (1); ONUDC, *Handbook on Prisoners with Special Needs*, 2009, p. 23.

<sup>302</sup>Sur les mesures et les sanctions non privatives de liberté, voir p. 75 à 80 de OMS, *Ouvrage de référence sur la santé mentale, les droits de l'homme et la législation* (2005).

### 6.3 Les femmes

Les femmes continuent de représenter une très faible proportion de la population carcérale dans le monde entier. Toutefois, certaines études ont révélé que le nombre de femmes incarcérées augmente en parallèle avec la croissance de la population carcérale et à un rythme plus rapide que celui des détenus de sexe masculin. Malgré cette hausse, le nombre total de détenus féminins est très bas et ne représente ainsi pas un facteur important dans la croissance générale des taux d'incarcération. En réalité, les détenues souffrent dans de nombreux pays des conséquences néfastes de la surpopulation en raison du nombre croissant des femmes emprisonnées dans les rares établissements qui leur sont exclusivement dédiés<sup>303</sup>. Un grand nombre de ces femmes ne devraient en principe pas être emprisonnées. La plupart d'entre elles sont accusées d'infractions mineures n'impliquant pas de violences et ne présentent pas de risques pour la société. De nombreuses femmes se retrouvent en prison parce qu'elles sont pauvres ou parce qu'elles ne parviennent pas à payer les amendes. Une proportion importante de ces détenues nécessite des soins de santé mentale ou un traitement contre la toxicomanie plutôt qu'un isolement de la société. Bien qu'elles soient elles-mêmes victimes, certaines femmes sont emprisonnées en raison de pratiques et de législations discriminatoires. Les mesures et sanctions en milieu ouvert seraient en mesure de répondre aux besoins de réinsertion sociale d'une grande majorité des délinquantes, de manière nettement plus efficace que l'emprisonnement.

Étant donné que les catégories des détenus changent de manière constante et compte tenu des effets particulièrement néfastes de l'emprisonnement sur les femmes, leur famille et leur communauté, les Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (Règles de Bangkok)<sup>304</sup> recommandent l'adoption de mesures susceptibles d'éviter autant que possible l'emprisonnement des femmes en tenant compte de la situation

<sup>303</sup> Par exemple, aux États-Unis, deux des prisons de femmes les plus importantes de la Californie se trouvent dans la ville de Chowchilla où la prison d'État, conçue à la base pour 2024 détenues en accueillait 3810 en 2011. Le Central California Women's Facility détenait 3918 personnes dans une prison conçue pour 2004. Les cellules construites à l'origine pour quatre personnes en accueillait 10. Le directeur du groupe de la campagne des femmes Justice Now a fait le commentaire suivant : « nous n'avons jamais connu des rapports de violence entre détenues tels que nous voyons maintenant... Les femmes sont sales, leurs cellules sont sales, elles saignent, elles sont émotives et désespérées. La situation est explosive. » (<http://www.independent.co.uk/news/world/politics/forced-and-beaten-life-for-women-in-jail6278849.html?origin=internalSearch>, consulté le 1<sup>er</sup> janvier 2012); Dans la Grand Valley Institution (GVI) à Kitchener (Ontario, Canada), la prison pour femmes est tellement surpeuplée que de nombreuses détenues sont obligées de dormir sur des couchettes en bois superposées dans des unités réservées aux visites familiales, tandis que les autorités pénitentiaires ont l'intention de convertir le gymnase en cellules de détention supplémentaires, si besoin est. Ces unités, conçues pour que les détenues y passent jusqu'à trois jours avec leur conjoint ou les membres de leur famille, sont censées accueillir une seule délinquante et ses proches. (<http://ca.news.yahoo.com/blogs/dailybrew/overcrowding-women-prison-causes-concern-143033229.html>); la surpopulation dans l'établissement Bandyup, la prison principale pour femmes en Australie, censée accueillir 188 détenues mais qui en hébergeait en réalité 269 en août 2010, a exercé une pression immense sur les capacités et le nombre de lits disponibles. Alors qu'on avait massivement investi dans des lits d'appoint pour les détenus de sexe masculin en Australie entre 2008 et 2011, aucun lit n'était réservé aux femmes. L'inspecteur des Services de surveillance a déclaré que l'hébergement s'était détérioré au milieu de l'année dernière, 90 femmes étaient contraintes de dormir sur des matelas sur les sols froids en béton. D'après lui, la majorité des personnes concernées, étaient des Aborigènes. « Avec le froid extrême et le manque d'aération, la surpopulation des cellules a causé un niveau de promiscuité dangereux pour la santé », a déclaré l'inspecteur. (<http://news.smh.com.au/breaking-news-national/despair-palpable-at-womens-prison-report-20111007-11djl.html>); Dans le quartier des femmes de la prison Wilikada, au Sri Lanka, des détenues ont rapporté qu'environ 150 femmes dormaient dans une cellule conçue pour 75 personnes. Une détenue a décrit le quartier des femmes de la prison de Welikada comme un « enfer » – notamment des asticots dans la nourriture, un manque total de lits, de matelas ou d'oreillers et aucun ventilateur, malgré des températures de 33° C. « Nous sommes 650 dans le quartier des femmes qui a été construit pour 150 personnes », a-t-elle ajouté, suggérant que, dans le quartier des femmes, en particulier, les chiffres réels dépassaient les taux d'occupation estimés à 200 % pour l'ensemble de la prison. (<http://english.aljazeera.net/indepth/features>) (<http://english.aljazeera.net/indepth/features/2011/07/20111725142452794174.html>).

<sup>304</sup> Résolution de l'Assemblée générale 65/229 du 21 décembre 2010.



de chacune d'entre elles, de la nature et des circonstances généralement non violentes des infractions qu'elles commettent et de leurs responsabilités en matière d'éducation des enfants<sup>305</sup>.

Les mesures suivantes sont recommandées conformément aux dispositions des Règles de Bangkok:

- Les délinquantes ne doivent pas être séparées de leurs familles ni de leurs communautés sans que leur situation et leurs liens familiaux aient été dûment pris en compte. Des mesures de substitution, telles que les mesures de déjudiciarisation, les mesures de substitution à la détention provisoire et les peines de substitution doivent être appliquées partout, dans la mesure du possible<sup>306</sup>;
- En appliquant la peine aux délinquantes, les tribunaux doivent être habilités à envisager les circonstances atténuantes, telles que l'absence d'antécédents judiciaires, la non-gravité relative et la nature du comportement criminel, en tenant compte des responsabilités des femmes en matière d'éducation des enfants et de leur situation particulière<sup>307</sup>;
- Des lignes directrices pourraient être élaborées pour que les tribunaux n'envisagent les peines privatives de liberté pour les femmes enceintes ou les femmes ayant des enfants à charge qu'en cas d'infraction grave ou impliquant des violences, ou lorsque la femme représente un danger continu, et après avoir pris en compte l'intérêt supérieur des enfants dont elles ont la charge;
- Lorsque certaines catégories d'infractions sont commises par des femmes enceintes ou ayant un enfant en bas âge, les peines doivent être différées, par exemple jusqu'à ce que l'enfant atteigne un certain âge, et revues à ce moment-là selon des critères préétablis pouvant permettre l'éligibilité à l'annulation de la peine ou sa commutation en une sanction non privative de liberté sous certaines conditions;
- Lorsque la prison est inévitable, les délinquantes doivent pouvoir rétablir ou rester en contact avec leurs familles grâce à des visites, des lettres ou par téléphone. Si la détenue est une mère de famille, les autorités doivent considérer le meilleur intérêt de l'enfant par rapport aux décisions de placement et de programmes concernant la mère;
- Des ressources appropriées doivent être mises à disposition afin de mettre en place des formules adaptées qui associent des mesures non privatives de liberté à des interventions visant à s'attaquer aux problèmes les plus courants qui conduisent les femmes à entrer en contact avec le système de justice pénale, telles que les séances de thérapie et de soutien aux victimes de violences familiales et de violences sexuelles et un traitement adapté pour les personnes souffrant de troubles mentaux, entre autres<sup>308</sup>;
- Les autorités doivent s'assurer que la législation et la pratique offrent une protection maximale aux femmes étrangères, telles que les victimes de la traite

<sup>305</sup>Règles de Bangkok, règles 57–66.

<sup>306</sup>Voir Règles de Bangkok, règle 58.

<sup>307</sup>Voir Règles de Bangkok, règle 61.

<sup>308</sup>Voir Règles de Bangkok, règle 60.

des personnes et les domestiques pour éviter toute victimisation supplémentaire. Les victimes de la traite ne doivent pas être poursuivies pour des infractions liées à la traite, telles que la détention de faux passeports ou le travail sans permis. La crainte pour leur sécurité personnelle et la peur d'être exposées à des représailles de la part des trafiquants ou d'être poursuivies et punies empêcheront davantage les victimes de demander protection, aide et justice<sup>309</sup>.

#### 6.4 Les enfants en conflit avec la loi

Les enfants sont emprisonnés de manière très fréquente et inutile, notamment pendant des périodes plus longues que nécessaire, en dépit des dispositions du droit international qui recommandent que l'emprisonnement ne doit être qu'une mesure de dernier ressort et d'une durée aussi brève que possible<sup>310</sup>. En 2000, plus d'un million d'enfants dans le monde se trouvaient en prison<sup>311</sup>. Ce nombre représente au moins 1/10 du total de la population carcérale actuelle. L'impact doit être évalué conjointement avec le cercle du crime et de l'emprisonnement auquel une première peine de prison peut mener.

Pour réduire l'emprisonnement des mineurs, il conviendrait en premier lieu de revoir l'âge de la responsabilité pénale pour le fixer à 12 ans ou plus, comme le recommande le Comité des droits de l'enfant dans son observation numéro 10<sup>312</sup>.

La plupart des normes internationales soulignent la nécessité d'accorder la priorité à la réadaptation et à la réinsertion d'une personne mineure condamnée<sup>313</sup>. Cet objectif peut être atteint en privilégiant le meilleur intérêt des enfants concernés dans toutes les situations et en leur évitant dans toute la mesure possible un placement dans une institution, conformément à l'article 37 b) de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et la règle 19.1 de Beijing.

La CDE (article 40.3) stipule que les États doivent prendre des mesures pour traiter les enfants soupçonnés, accusés, ou reconnus coupables d'avoir enfreint le droit pénal sans recourir à la procédure judiciaire, chaque fois que cela est possible et souhaitable<sup>314</sup>. Les Règles de Beijing disposent également que ceux qui sont amenés à s'occuper des enfants en conflit avec la loi doivent disposer d'un pouvoir discrétionnaire suffisant pour prendre des décisions quant à la manière de les traiter<sup>315</sup>.

<sup>309</sup>Voir Règles de Bangkok, règle 66 et *Une trousse à outils pour lutter contre la traite d'êtres humains, Programme mondial contre la traite des êtres humains*, ONUDC, 2006, p. 253.

<sup>310</sup>Convention relative aux droits de l'enfant, article 37 b), Règles de Beijing 13.1 et 19.1.

<sup>311</sup>Cappelaere G., Grandjean A., *Enfants privés de liberté: Droits et réalités*, Éditions Jeunesse et Droit, Liège, Belgique. 2000.

<sup>312</sup>Comité des droits de l'enfant, Observation n° 10, paragraphe 32.

<sup>313</sup>Ex. article 40(1) de la Convention relative aux droits de l'enfant. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 14(4)) souligne aussi la nécessité d'encourager la rééducation des mineurs en conflit avec la loi, comme le fait l'Ensemble des règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs, (les Règles de Beijing). La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant déclare que « le but essentiel du traitement de l'enfant durant le procès, et aussi s'il est déclaré coupable d'avoir enfreint la loi pénale, est son amendement, sa réintégration au sein de sa famille et sa réadaptation. » (Article 17 (3)).

<sup>314</sup>De même, les Règles de Beijing prévoient spécifiquement que dans la mesure du possible, le traitement des délinquants juvéniles doit se faire en évitant le recours à une procédure judiciaire. La police et le parquet et d'autres services doivent s'en assurer (règles 11 et 12.2).

<sup>315</sup>Règles de Beijing, règle 6.1.

Les Règles de Beijing (règle 12) soulignent la nécessité de fournir une formation spécialisée aux personnels des services de détection et de répression impliqués dans l'administration de la justice pour mineurs. Étant donné que la police est le premier point de contact avec le système de justice pour mineurs, il est important que celle-ci agisse de manière éclairée et avec précaution<sup>316</sup>. La règle 13 dispose que le recours à la détention préventive doit être fait en dernier ressort et doit être d'une durée aussi courte que possible, et propose d'autres mesures telles que la surveillance étroite, une aide très attentive ou le placement dans une famille ou dans un établissement ou foyer éducatif.

Les Règles de Beijing (règles 14-17) établissent des obligations précises en matière de jugement et de condamnation des jeunes délinquants et définissent des garanties spécifiques qui tiennent compte de l'âge, notamment l'obligation de dresser des rapports d'enquêtes sociales (rapports sociaux ou rapports préalables à la condamnation) qui constituent une aide indispensable dans la plupart des poursuites judiciaires contre les jeunes délinquants. Les tribunaux doivent être informés des éléments importants concernant le mineur, tels que ses antécédents sociaux et familiaux, sa scolarité et ses expériences en matière d'éducation, avant de décider de la réponse appropriée à l'infraction commise. Les enfants devraient avoir accès à des services d'assistance juridique adaptés à leurs besoins au cours de la procédure pénale, comme mentionné dans le chapitre D.

Les Règles de Beijing disposent que la privation de liberté ne doit être infligée que si le mineur est jugé coupable d'un délit avec voies de fait à l'encontre d'une autre personne, ou pour récidive, et s'il n'existe pas d'autre solution qui convienne<sup>317</sup>. Une liste de dispositions non institutionnelles adaptées aux mineurs est établie dans la règle 18.1 des Règles de Beijing.

Les recommandations ci-après, basées sur les dispositions des Règles de Beijing et les normes et bonnes pratiques internationales, peuvent être appliquées pour le traitement des enfants en conflit avec la loi:

- Le traitement des enfants en conflit avec la loi doit relever de la responsabilité d'un système de justice pour mineurs doté de personnels de police, de procureurs et de juges indépendants, sélectionnés avec précaution et formés de manière adéquate. Les acteurs de la justice pénale doivent en tout temps agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Si un système indépendant ne peut pas être mis en place en raison des ressources limitées, les acteurs de la justice pénale qui traitent les cas des mineurs devraient être correctement formés et sensibilisés;
- Un pouvoir discrétionnaire suffisant doit être prévu à tous les stades de la procédure pénale et aux différents niveaux de l'administration de la justice pour mineurs, pour garder ces derniers en dehors du système de justice pénale. Il convient d'établir des critères dans la législation qui habilite la police, le parquet et autres services chargés de la délinquance juvénile à régler les cas des délinquants juvéniles à leur discrétion sans appliquer la procédure

<sup>316</sup>Règles de Beijing, commentaire de la règle 12.

<sup>317</sup>Règles de Beijing, règle 17.1 c). Voir aussi Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (Règles de La Havane), règles 1 et 2.

pénale officielle. Afin de faciliter le règlement discrétionnaire des cas de délinquants juvéniles, des efforts doivent être consentis pour mettre en place des programmes communautaires, tels que la surveillance temporaire, la psychothérapie, la restitution et le dédommagement des victimes<sup>318</sup>;

- Des efforts doivent être consentis pour établir et appliquer des programmes visant à renforcer l'aide sociale et permettre ainsi la déjudiciarisation des enfants et l'application de mesures et de sanctions non privatives de liberté. Pour établir et appliquer ces programmes, il est nécessaire de favoriser une collaboration étroite entre les différents secteurs de la justice pour mineurs, les différents services de police et les secteurs de la sécurité sociale et de l'éducation<sup>319</sup>;
- La législation nationale devrait être révisée et rendue conforme aux normes internationales relatives à la justice pour mineurs, en particulier en ce qui concerne l'existence et la disponibilité de mécanismes alternatifs aux poursuites formelles et une variété de mesures non privatives de liberté et de peines alternatives pour minimiser le recours au placement des mineurs dans une institution<sup>320</sup>;
- Les rapports d'enquête sociale sur l'enfant doivent être mis à la disposition des tribunaux avant toute condamnation. Ces rapports peuvent être préparés par les services sociaux ou les agents de probation ou autres institutions similaires<sup>321</sup>. Une formation doit être dispensée aux responsables qui se chargeront de préparer ces rapports. Les juges doivent également être formés/sensibilisés afin de tenir compte des recommandations de ces rapports;
- Les autorités sont encouragées à renforcer, dans la mesure du possible, les liens avec la société civile en soutenant la réinsertion sociale des enfants en conflit avec la loi.

## 7. Organisation et infrastructure

Le manque de planification, l'absence de mécanismes de coordination efficaces avec les organismes et les services communautaires et le manque d'investissements dans des infrastructures adaptées constituent les principaux défis pour la mise en œuvre des mesures non privatives de liberté nécessitant une surveillance, et des services dédiés pour soutenir la réinsertion des délinquants ou la réadaptation des infrastructures pour, par exemple, l'exécution des peines de travail d'intérêt général.

La mise en œuvre de l'ensemble des mesures et des sanctions non privatives de liberté nécessite la disponibilité d'un certain type d'infrastructures – certaines beaucoup plus que d'autres. Les amendes nécessitent des mécanismes transparents pour leur perception, les peines de travail d'intérêt général et les alternatives similaires qui imposent l'exécution de certaines tâches, le suivi d'un traitement, ou l'exercice d'une activité éducative nécessitent l'instauration d'un organe de coordination, de supervision et d'assistance aux délinquants. Ces services pourraient être assurés par un

<sup>318</sup>Règles de Beijing, 6.1 et 11.2.

<sup>319</sup>Directive 42 des Directives relatives aux enfants dans le système de justice pénale (« Directives de Vienne »).

<sup>320</sup>CDE, article 40 (3) et Règles de Beijing, 13.2.

<sup>321</sup>Règles de Beijing, 16.1.

organe spécialisé, tel qu'un service de probation, mais la mise en place d'une structure séparée nécessite souvent la réalisation d'investissements financiers importants qui seraient impraticables dans de nombreux pays en situation de post-conflit ou en voie de développement. Il existe d'autres modèles où les peines exécutées en milieu ouvert peuvent être gérées par un organisme de protection sociale, les tribunaux, le Ministère du travail ou l'administration pénitentiaire elle-même<sup>322</sup>.

Quelle que soit la structure utilisée, il importe que la décision repose sur une analyse minutieuse de la meilleure manière d'appliquer les mesures de substitution. L'organisme en charge de ces mesures doit disposer de la confiance des autorités judiciaires et d'une proximité du public pour s'assurer de son implication.<sup>323</sup>

L'utilisation des structures existantes peut poser problème, en ce que l'administration des mesures de substitution viendra s'ajouter aux responsabilités existantes qui resteront toujours prioritaires. De plus, le personnel de ces structures peut manquer de l'expérience et de la formation nécessaires pour surveiller et assister les bénéficiaires des mesures alternatives.

Pour que tout organisme nouveau ou existant puisse s'acquitter efficacement de ses responsabilités, certains investissements doivent être réalisés dans les structures administratives, le personnel et la formation. Les objectifs visés par les alternatives doivent être également mieux compris.

Une coopération systématisée entre les organismes chargés de fournir ces services et superviser la mise en œuvre de ces sanctions doit être développée. Une coopération efficace avec les services sociaux et les organismes de santé doit être instaurée pour fournir le soutien et l'appui nécessaires aux délinquants<sup>324</sup>. Des règles et des lignes directrices doivent également être mises à la disposition de tous les organismes impliqués.

Voir aussi ONUDC, *Manuel des principes fondamentaux et des pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement*<sup>325</sup> pour plus d'informations sur les infrastructures requises pour la mise en œuvre des alternatives à la détention préventive et des mesures de substitution et de libération anticipée.

## **8. Recherche d'un consensus sur la mise en œuvre des alternatives à l'emprisonnement**

De nombreux pays n'appliquent pas les alternatives à l'incarcération en raison d'une compréhension et d'un engagement insuffisants au niveau des parlements, des organes du pouvoir exécutif et des autres instances supérieures. De plus, le pouvoir judiciaire peut douter de la mise en œuvre effective de ces mesures ou se montrer réticent à les appliquer en raison d'une pression réelle ou supposée de l'opinion publique. Pour appliquer ces alternatives dans la pratique, il est indispensable de prendre en premier

<sup>322</sup>Stern, V., "Alternatives to prison in developing countries", International Centre for Prison Studies, 1999, p. 54.

<sup>323</sup>Stern, V., *ibid.*, p. 54-55.

<sup>324</sup>Les Règles de Tokyo, règle 22.1.

<sup>325</sup>Voir p. 22-23, 39-41, 54-56.

lieu des mesures pour influencer les politiques de justice pénale en sensibilisant les responsables politiques et les décideurs. L'étape essentielle de ce processus consiste à définir la surpopulation carcérale sur le plan politique comme un problème qui peut et doit être résolu<sup>326</sup>.

Deuxièmement, il est nécessaire de rassurer les juges quant aux alternatives à l'incarcération. Il est essentiel que le système judiciaire, en sa qualité d'organisme responsable des sanctions, participe à l'élaboration de stratégies et de programmes qui visent à réduire le recours à l'emprisonnement en faveur des mesures alternatives. Les juges devraient être formés aux alternatives à l'incarcération et leur prise de conscience quant à l'importance de ces mesures et leurs avantages potentiels doit être renforcée, par exemple à travers des conférences et des séminaires dédiés.

Troisièmement, l'expérience montre que l'élaboration d'un système de substitution à l'incarcération dans le cadre d'un processus de consultation qui inclut tous les organismes publics concernés, les institutions de justice pénale et les représentants de la société civile, génère l'engagement et le soutien de tous les acteurs clés, et contribue ainsi à la durabilité de ces mesures<sup>327</sup>. Les représentants de la société civile, y compris les organisations de soutien aux victimes, devraient être impliqués dans le processus de consultation afin d'augmenter la participation, la compréhension et le soutien favorable du public.

Quatrièmement, il importe de mettre en œuvre des activités de sensibilisation du public pour gagner son soutien. Le public a une immense influence sur la détermination des politiques de justice pénale et les types de sanctions prononcées par les tribunaux. Le public doit être informé sur les conséquences néfastes de l'emprisonnement et les objectifs poursuivis par les peines alternatives. La réaction du public et des politiciens face à la criminalité et leur soutien aux politiques répressives s'expliquent par leur conviction que les sanctions pénales permettent de traiter efficacement de nombreux problèmes<sup>328</sup>. La dissémination de quelques notions de criminologie provenant de sources fiables, et non des médias, peut aider à changer leur point de vue<sup>329</sup>. Pour ce faire, des données précises doivent être mises à la disposition du public pour gagner son soutien et sa coopération.

Pour minimiser le risque de revenir à des politiques répressives où l'emprisonnement constitue un élément central, de telles mesures doivent être prises à plus long terme jusqu'à ce qu'elles produisent un changement notable dans la culture pénale d'un pays, et aboutissent à une compréhension et à une reconnaissance suffisantes des bénéfices que peuvent apporter les réponses alternatives au crime.

## 9. Considérations économiques

Il existe de nombreux arguments économiques convaincants en faveur des alternatives à l'emprisonnement, mais les recherches sur les coûts comparatifs dans les pays en voie de développement restent malheureusement insuffisantes. Au Zimbabwe, où un

<sup>326</sup>Tapio Lappi-Seppälä, *Enhancing the Community Alternatives – Getting the Measures Accepted and Implemented* ([http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS\\_No61/No61\\_11VE\\_Seppala3.pdf](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No61/No61_11VE_Seppala3.pdf)).

<sup>327</sup>Ibid.

<sup>328</sup>Ibid.

<sup>329</sup>Ibid.

système de travail d'intérêt général a été développé dans les années 1990 et reproduit dans d'autres pays africains, le coût mensuel de la surveillance d'un délinquant qui exécute une peine de travail d'intérêt général représente environ un tiers du coût d'une détention<sup>330</sup>. Dans les sociétés occidentales, la surveillance des délinquants dans le cadre d'un système de probation est considérablement moins coûteuse que l'incarcération<sup>331</sup>.

Une étude approfondie dans laquelle différentes catégories d'alternatives à l'incarcération ont été analysées en Australie, au Canada, en Europe, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis a comparé, entre 1996 et 2007, les taux de réussite des mesures de substitution aux coûts liés à l'emprisonnement, et a démontré que ces mesures coûtaient moins cher que l'incarcération et produisaient des résultats meilleurs en termes de réduction des taux de récidive<sup>332</sup>. L'étude a révélé que les interventions effectuées prévoyaient que les économies réalisées par délinquant adulte ou mineur exécutant une sanction en milieu ouvert au lieu d'une peine de prison variaient de 3 437 £ à 88 469 £ pour le contribuable seul, et de 16 260 £ à 202 775 £ pour le contribuable en plus des économies relatives à un nombre plus faible de victimes sur la durée de vie d'un délinquant<sup>333</sup>.

Aux États-Unis, les recherches indiquent que les tribunaux de traitement de la toxicomanie constituent des alternatives plus économiques que l'incarcération. En cas de recours aux tribunaux de traitement de la toxicomanie comme alternative à l'emprisonnement, les économies peuvent être considérables – l'emprisonnement d'une personne coûte en moyenne 22 650 \$ par un, tandis qu'un programme d'un tribunal de traitement de la toxicomanie coûte 4 300 \$ par personne par an<sup>334</sup>. Comme mentionné précédemment, les programmes des tribunaux de traitement de la toxicomanie peuvent réduire les taux de récidive d'au moins 8,7 % par rapport aux taux de réussite des programmes de traitement de la toxicomanie en milieu carcéral, ce qui signifie que les économies réalisées à long terme sont également plus importantes.

Compte tenu à la fois des économies réalisées et des taux de réussite plus élevés permettant la réinsertion sociale des délinquants, il semblerait que le fait de privilégier les mesures et les sanctions non privatives de liberté constitue une réponse beaucoup plus efficace de la justice pénale à la criminalité par rapport à l'emprisonnement dans la grande majorité des cas.

<sup>330</sup> Stern, V., "Alternatives to prison in developing countries", International Centre for Prison Studies, King's College London and Penal Reform International, Londres 1999, p. 42.

<sup>331</sup> Par exemple, la moyenne quotidienne du coût par détenu en Suède en 2003 était de 200 euros (prison fermée), comparé au coût d'une personne en probation de 17 euros. En Finlande le coût d'une personne en probation en 2004 était de 2 800 euros par an, comparé au coût par détenu de 44 600 euros. En Estonie la surveillance de chaque personne en probation coûte environ dix fois moins que le coût de sa détention et en Roumanie environ onze fois moins (voir Kalmthout, A. M. Van, Netherlands, "Interventions under the Four Working Sessions", Communication présentée au Conseil de l'Europe/Ministère de la justice, Conférence sur la probation et l'assistance postpénale, 14-16 novembre 2005, Istanbul).

<sup>332</sup> The Matrix Knowledge Group, The Economic Case for and against Prison (<http://www.optimityadvisors.com/sites/default/files/research-papers/10-economic-case-for-and-against-prison.pdf>).

<sup>333</sup> Ibid., p. 14.

<sup>334</sup> Justice Policy Institute, Addicted to Courts: How a Growing Dependence on Drug Courts Impacts People and Communities, mars 2011, p. 14.

## RECOMMANDATIONS

### Aux législateurs et décideurs

- S'assurer que la législation pénale prévoit un large éventail de sanctions non privatives de liberté qui soient adaptées aux différents types d'infractions et applicables aux circonstances individuelles de chaque délinquant.
- Élaborer des politiques et des lois qui garantissent que les peines alternatives sont convenablement adaptées et que les conditions qui y sont assorties ne soient pas inutilement encombrantes ou inadaptées, afin d'atteindre les objectifs de la justice et réduire la taille de la population carcérale.
- Prendre des mesures pour encourager les tribunaux à recourir aux alternatives à l'emprisonnement pour certains types d'infractions, ou pour remplacer les courtes peines de prison, en tenant compte de la vulnérabilité et de la situation de chaque délinquant.

### DISPOSITIONS APRÈS LA CONDAMNATION

#### Aux législateurs et décideurs

- S'assurer que la législation prévoit diverses formes de libération anticipée et prendre des mesures pour augmenter/améliorer le recours aux programmes de libération anticipée.
- Revoir les procédures et les structures de prise de décision pour que l'organisme en charge des libérations soit indépendant, dispose d'informations suffisantes et fiables concernant les besoins des délinquants et d'outils efficaces d'évaluation des risques pour prendre des décisions équitables, cohérentes et appropriées.

#### Aux décideurs, notamment les ministères, les services de probation (ou tout autre service similaire), les organismes communautaires et les administrations pénitentiaires

- Mettre en place des réseaux adéquats de soutien social et de soins continus dans la communauté pour garantir le suivi de tout traitement entamé en prison; et assurer la coordination entre les administrations pénitentiaires et les services communautaires pour appuyer la réinsertion sociale des détenus après leur libération.
- Examiner les conditions de libération conditionnelle pour s'assurer qu'elles sont raisonnables, pas excessivement compliquées ou pénibles à respecter, et qu'elles prennent en compte la situation personnelle de chaque délinquant.

#### Aux législateurs et autorités chargées des condamnations

- Éviter autant que possible l'emprisonnement pour violation des conditions de libération conditionnelle et permettre à l'autorité compétente d'user de son pouvoir discrétionnaire pour répondre de façon appropriée à chaque cas.

### INFRACTIONS LIÉES À LA DROGUE

#### Aux législateurs, décideurs, acteurs de la justice pénale et services de soins de santé en milieu ouvert

- Considérer la consommation de drogue comme une maladie et traiter dans la mesure du possible les toxicomanes au sein du système de santé plutôt que dans le cadre de la justice pénale.
- Introduire des interventions qui envisagent le traitement comme alternative à l'emprisonnement et développer d'autres alternatives constructives pour les auteurs d'infractions mineures liées à la drogue qui ne sont pas des toxicomanes.



- Mettre en place des mécanismes efficaces de coordination entre le système de traitement de la toxicomanie/système de santé et le système de justice pénale afin d'assurer une orientation efficace et mettre en œuvre les options de déjudiciarisation. Cela peut nécessiter l'adoption d'une loi spécifique.

(Voir aussi les recommandations du chapitre B)

#### ***DÉLINQUANTS NÉCESSITANT DES SOINS DE SANTÉ MENTALE***

- Déjudiciariser si possible les personnes atteintes de maladies mentales dès le premier contact avec les services en charge de la détection et de la répression.
- Mettre en place des politiques, des mécanismes et des formations appropriées pour la police, le parquet et la magistrature afin de permettre que la déjudiciarisation soit possible à travers tout le processus de justice pénale – pendant les poursuites et le procès ou après l'emprisonnement.
- Introduire des peines alternatives pour les délinquants atteints de maladies mentales qui ont commis des infractions graves.

(Voir aussi les recommandations du chapitre B)

#### ***LES FEMMES***

##### **Aux législateurs, aux décideurs, au parquet et aux magistrats**

- Promouvoir des réponses alternatives pour les délinquantes, comme le recours aux mesures de déjudiciarisation ou aux peines alternatives à la détention dans la mesure du possible.
- Permettre aux tribunaux de tenir compte des circonstances atténuantes telles que l'absence d'antécédents criminels, la non-gravité et la nature de la conduite criminelle lors de la condamnation des délinquantes, en tenant compte de leurs responsabilités en tant que dispensatrices de soins et de leurs besoins typiques.
- Investir dans des alternatives convenables pour les délinquantes afin de combiner les mesures mentionnées plus haut avec des interventions visant à résoudre les problèmes les plus courants qui sous-tendent les comportements criminels des femmes.
- Garantir que la législation et la pratique offrent une protection maximale aux femmes étrangères, telles que les victimes de la traite des êtres humains et les employées de maison pour éviter une victimisation supplémentaire.

#### ***LES ENFANTS EN CONFLIT AVEC LA LOI***

##### **Aux législateurs et aux décideurs**

- Éviter l'emprisonnement dans toute la mesure possible.
- S'assurer que la législation et les politiques de justice pénale prévoient une marge discrétionnaire appropriée et suffisante à tous les stades de la procédure pénale et aux différents niveaux de l'administration de la justice pour mineurs pour garder ces derniers en dehors du système de justice pénale.
- Développer des services appropriés et des mesures en milieu ouvert pour les enfants en conflit avec la loi et établir des mécanismes de coordination entre les services communautaires et les acteurs de la justice pénale afin d'assurer l'application effective des mesures extrajudiciaires.
- Mettre en place une législation et des mécanismes appropriés et fournir le financement et la formation nécessaires aux organes compétents pour que les rapports d'enquêtes sociales soient mis à la disposition des tribunaux pour enfants avant que la peine ne soit déterminée.

(Voir aussi les recommandations du chapitre B)

### *ORGANISATION ET INFRASTRUCTURES*

#### **Aux décideurs, notamment les ministères compétents**

- S'assurer que des investissements suffisants sont réalisés dans les structures administratives, le personnel et la formation des organismes de surveillance chargés de superviser la mise en œuvre des mesures et des sanctions non privatives de liberté.
- Mettre en place des mécanismes qui permettent une coopération systématisée entre tous les organismes en charge d'imposer et de surveiller les sanctions.

### *RECHERCHE D'UN CONSENSUS POUR METTRE EN ŒUVRE LES ALTERNATIVES À L'EMPRISONNEMENT*

#### **Aux législateurs et décideurs**

- Accroître la confiance des juges dans les alternatives à l'incarcération, impliquer la magistrature dans l'élaboration des stratégies et programmes visant à réduire le recours à l'emprisonnement en faveur des mesures de substitution.
- Impliquer les représentants de la société civile dans le processus de consultation afin d'accroître la contribution, la compréhension et le soutien du public.
- Mettre en place des mesures pour informer le public sur les conséquences néfastes de l'emprisonnement, et les objectifs et les raisons des peines alternatives. Rendre disponibles des données exactes et coopérer avec les médias.

## CHAPITRE G. AIDE À LA RÉINSERTION SOCIALE ET RÉDUCTION DE LA RÉCIDIVE

Il est largement admis aujourd'hui que l'emprisonnement en tant que tel n'a pas d'impact sur la réhabilitation des délinquants. Au contraire, l'incarcération exacerbe les nombreux défis auxquels les personnes en conflit avec la justice doivent faire face, tels que la pauvreté, le chômage, l'affaiblissement des liens familiaux et communautaires et les besoins de soins de santé mentale et de la toxicomanie, entre autres. Les taux élevés de récidive dans le monde entier soulignent la nécessité de se concentrer sur la réduction du nombre de détenus plutôt que sur la « réhabilitation » des délinquants au sein d'environnements carcéraux fermés et nuisibles. Toutefois, les États et les administrations pénitentiaires qui sont en charge du suivi et de la surveillance des détenus ont le devoir de s'assurer que les individus isolés de la société pour une raison quelconque disposent des outils adéquats qui leur permettent de mener une vie exempte de crime après leur libération. La réinsertion sociale des détenus et la prévention de la récidive et de la réincarcération peuvent contribuer de manière significative à la réduction de la taille de la population carcérale.

La réinsertion sociale des nouveaux et des anciens détenus renvoie au processus par lequel ces derniers reconstruisent leur vie de manière positive après la libération, ainsi qu'au soutien qui leur est offert au cours de ce processus. Ce soutien réduit les probabilités de récidive. Une définition large de ce concept englobe la période qui commence par les poursuites et se termine par la libération et le soutien qui s'ensuit. Pour ce qui est du soutien consécutif à la libération, la réinsertion sociale des délinquants inclut les efforts entrepris après leur arrestation pour les soustraire au système de justice pénale et les orienter vers des mesures extrajudiciaires, telles que les processus de justice réparatrice ou les traitements adaptés. Ce soutien inclut également l'application de sanctions alternatives à l'emprisonnement en vue de faciliter la réinsertion sociale des délinquants au sein de la communauté au lieu de les soumettre inutilement à la marginalisation et aux effets préjudiciables de l'incarcération. Les différents éléments de la réinsertion sociale ont été abordés dans différentes parties de ce *Manuel*.

Ce chapitre offre une vue d'ensemble des politiques et des initiatives applicables en milieu carcéral pour favoriser la réinsertion sociale des détenus afin de bâtir des sociétés plus sûres et réduire la récidive. Reconnaissant que la surpopulation carcérale entrave gravement la capacité des administrations pénitentiaires à fournir un environnement positif et constructif à même de favoriser la réinsertion sociale des détenus, le chapitre passe en revue les mesures susceptibles de réduire à court terme l'impact néfaste de la surpopulation. Il propose ensuite une vue d'ensemble des éléments clefs des politiques de gestion pénitentiaire susceptibles de favoriser à long terme la réinsertion sociale des détenus et réduire la récidive.

Pour plus d'informations sur la réinsertion sociale des délinquants et les mesures de prévention de la criminalité et de réduction de la récidive, consulter l'ouvrage de l'ONUDDC, *Manuel d'introduction pour la prévention de la récidive et la réinsertion sociale des délinquants*<sup>335</sup>.

<sup>335</sup> ONUDDC, *Manuel d'introduction pour la prévention de la récidive et la réinsertion sociale des délinquants*, New York, 2012.

## 1. Réinsertion sociale dans les prisons surpeuplées

### 1.1 Remédier à l'impact néfaste de la surpopulation

Les SMR prescrivent les conditions minimales et les services qui doivent être mis à la disposition des détenus, indépendamment du fait que le système pénitentiaire soit ou non sous pression en raison du recours excessif à l'emprisonnement. Toutefois, ces règles ne fournissent pas des recommandations sur la façon d'atténuer les effets de la surpopulation. La surpopulation carcérale pose souvent des défis immenses à la mise en œuvre du principe de l'individualisation des peines. Ce principe, énoncé dans les SMR, est au cœur des politiques de gestion pénitentiaire qui favorisent la réinsertion sociale.

Le Conseil de l'Europe a donné quelques indications dans sa recommandation concernant la surpopulation et l'inflation carcérales. Il recommande qu'en cas de surpopulation, il convient de porter un intérêt spécial au maintien de la dignité humaine, et une attention particulière devrait être accordée à l'espace dont disposent les détenus, à l'hygiène et aux installations sanitaires, à une nourriture suffisante et convenablement préparée et présentée, aux soins médicaux et aux possibilités de faire des exercices en plein air<sup>336</sup>. Le Conseil a également souligné que, pour contrecarrer certains effets négatifs de la surpopulation, il conviendrait de faciliter le contact des détenus avec leurs familles, et de faire appel le plus possible au soutien de la société<sup>337</sup>.

Le CICR recommande que, lorsque la surface au sol par personne dans les espaces d'hébergement est très limitée, les détenus doivent avoir accès aux services suivants afin d'éviter une crise sanitaire majeure<sup>338</sup>:

- Des locaux bien ventilés;
- 10-15 litres d'eau par jour;
- Un accès à l'eau potable stockée dans des récipients adéquats;
- Une nourriture équilibrée, de qualité, en quantité suffisante et préparée dans le respect des normes d'hygiène;
- Des toilettes en état et en nombre suffisants;
- Un accès aux cours ou tout autre endroit à l'air libre pendant la journée;
- Un accès aux soins médicaux.

Compte tenu de ces recommandations et des expériences et principes internationaux de bonne gestion, il conviendrait de prendre certaines mesures spécifiques pour atténuer les conséquences néfastes de la surpopulation carcérale. Ces mesures sont suggérées ci-dessous.

#### Veiller à la santé et à l'hygiène

- Les points d'eau et les toilettes doivent être en nombre suffisant pour que chaque détenu puisse y avoir accès et l'eau ne doit pas devenir une denrée rare et coûteuse contrôlée par quelques détenus.
- La ventilation doit être surveillée pour s'assurer qu'elle n'est pas bloquée et qu'elle permet l'apport d'air frais nécessaire là où elle est située. Lorsque le

<sup>336</sup>Conseil de l'Europe, recommandation n° R (99) 22 du Comité des Ministres concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, paragraphe 7.

<sup>337</sup>Ibid., paragraphe 8.

<sup>338</sup>CICR, *Eau, assainissement, hygiène et habitat dans les prisons*, p. 21.

climat le permet, on peut envisager d'améliorer la ventilation et la lumière naturelle en remplaçant les portes pleines des cellules et dortoirs par des portes ajourées. Toutefois, dans le choix de ces portes, on tiendra compte du besoin d'intimité des détenus dans leur vie quotidienne. Dans les pays très chauds, la ventilation peut être assurée par des ventilateurs électriques à pales. Leur coût d'installation est modique et leur consommation électrique est faible. Lorsque les détenus sont confinés en permanence dans des locaux surchauffés, ces installations deviennent indispensables<sup>339</sup>.

- Les installations et les équipements de cuisson, ainsi que le système de distribution des denrées alimentaires, doivent être améliorés et installés au centre de la prison ou dans des zones désignées en son sein.
- Toutes les parties de la prison doivent être inspectées régulièrement pour garantir le maintien des règles d'hygiène de base. Il convient d'inclure des notions élémentaires d'hygiène dans les programmes d'orientation et d'enseignement destinés aux détenus.
- Il conviendrait de créer des groupes de détenus à qui l'on fournirait les moyens d'assumer la responsabilité de garder la propreté des parties communes. Les détenus devraient être convenablement rémunérés pour ce travail.
- Compte tenu de la pression que la surpopulation exerce sur les services médicaux, la coopération avec les prestataires de santé locaux et les ONG peut renforcer les soins de santé offerts en prison.

#### Atténuer la pression sur l'espace disponible

- Il importe d'augmenter le temps que les détenus passent en dehors des cellules. Idéalement, il faudrait maximiser le temps passé en plein air (ce qui est également important pour le maintien de l'hygiène et de la santé).
- Les locaux les moins utilisés peuvent être réaménagés de façon à maximiser l'usage de l'espace existant et augmenter les capacités d'hébergement, tout en s'assurant que la séparation des détenus est conforme aux SMR. Cela est particulièrement important dans les prisons où les groupes vulnérables risquent de subir des mauvais traitements (voir aussi le chapitre H, section 3, sur la gestion des capacités des prisons).
- Il convient de maximiser l'utilisation des programmes de libération anticipée, des congés à domicile, ainsi que le transfert des détenus éligibles vers des établissements à faible niveau de sécurité comme les prisons ouvertes pour alléger la pression sur l'espace disponible. Pour que de telles mesures puissent être mises en œuvre, il faudrait s'attacher à ne pas éloigner les détenus de leur lieu de résidence pour ne pas rompre leurs liens familiaux (voir aussi le chapitre H, section 3, sur la gestion des capacités des prisons). Un système de privilèges peut être introduit pour permettre aux détenus à faible risque de disposer de droits supplémentaires aux congés à domicile et aux permissions de sortie pour exercer un travail.

<sup>339</sup>Ibid., p. 24.

- Vers la fin de leur période d'emprisonnement, les détenus peuvent être placés dans des foyers de réinsertion gérés par les services sociaux ou des ONG. Une telle mesure permettrait de désengorger les prisons et de préparer la réinsertion des détenus dans la société.
- Un système de permissions de sortie pour exercer un travail peut être institué pour permettre aux détenus à faible risque, durant les 12 derniers mois d'une longue peine, de fréquenter un lieu de travail en milieu ouvert et d'avoir un emploi, tout en rentrant à la prison à la fin de leur journée de travail.

### Renforcer les liens familiaux

- Les autorités pénitentiaires doivent s'assurer que le contact des détenus avec leurs familles n'est pas limité mais qu'il est au contraire de plus en plus renforcé. Les liens familiaux sont susceptibles de contribuer à remonter le moral des détenus dans les prisons surpeuplées.
- De manière générale et en tenant compte des précautions de sécurité, les familles ne doivent pas être empêchées d'apporter de la nourriture aux détenus afin que ces derniers puissent améliorer leur régime alimentaire souvent compromis en raison de la surpopulation.

### Augmenter les activités

- L'oisiveté est souvent le facteur principal qui nuit au bien-être psychologique et conduit à la frustration et à la violence. Il est donc essentiel de créer des possibilités pour occuper utilement les détenus en encourageant l'activité et la productivité dans les bibliothèques, les manifestations sportives, l'éducation, les travaux d'entretien, etc. Un travail à l'extérieur peut atténuer la pression à l'intérieur des prisons pendant la journée.
- Des activités qui génèrent un revenu et produisent de la nourriture peuvent être introduites dans la mesure du possible.
- Le nombre de détenus bénéficiant de programmes de formation professionnelle, d'éducation et de travail peut être augmenté en faisant fonctionner les installations par rotation. Lorsque l'organisation d'activités s'avère difficile, une priorité peut être donnée aux programmes éducatifs qui sont relativement plus faciles à mettre en œuvre dans des situations de surpopulation<sup>340</sup>.
- Des mesures peuvent être prises pour améliorer la coopération avec les organismes communautaires et favoriser leur accès aux prisons pour y entreprendre des activités qui visent à soutenir les détenus et à augmenter leurs perspectives de réinsertion.

### *Améliorer la gestion des prisons pour réduire les tensions*

La surpopulation pèse lourdement sur la bonne gestion des prisons et les relations entre le personnel et les détenus. Il est donc important de prendre des mesures pour réduire les tensions qui résultent de la surpopulation.

<sup>340</sup> Comme recommandé par l'ILANUD (Carranza, E., Expert Group Meeting, Vienne, 14-15 novembre 2011).

Dans un premier temps, l'administration pénitentiaire doit informer le ministère concerné lorsque la capacité carcérale a été dépassée ou est sur le point de l'être, et lui faire rapport des problèmes résultant d'une éventuelle situation de surpopulation.

D'autres mesures possibles incluent:

#### Une utilisation maximale des ressources pour assurer les services de base

- Les systèmes et les services doivent être suivis régulièrement pour s'assurer qu'ils sont exploités à leur maximum. Les pannes des équipements essentiels doivent être anticipées et les pièces de rechange ou de remplacement doivent être disponibles à l'avance.
- En situation de crise, les autorités pénitentiaires doivent identifier et donner la priorité aux installations et aux services de base qui affectent le plus les détenus, et doivent décider des fonctions essentielles que le personnel doit entreprendre, et interrompre les fonctions non essentielles pour apporter des solutions à court terme.

#### Amélioration de la disponibilité et de la formation du personnel

- Du personnel supplémentaire devrait être recruté dans la mesure du possible. La réorganisation des registres du personnel permet une meilleure utilisation des ressources humaines disponibles.
- Un personnel formé à reconnaître les signes avant-coureurs des tensions ou de l'anxiété chez les détenus peut empêcher les troubles d'éclater.

#### Amélioration de la communication

- Afin de réduire la tension et la colère, il est important d'améliorer la communication avec les détenus pour les informer des actions engagées en vue de résoudre les problèmes les plus pressants et prendre en considération les solutions qu'ils proposent pour les problèmes relatifs aux conditions et au traitement. Il est également recommandé d'informer à l'avance les détenus des réductions et des changements dans le régime pénitentiaire et de leur en expliquer les raisons.
- De même, il est essentiel d'encourager et de soutenir les membres du personnel pénitentiaire pour réduire leur frustration et leur colère, en démontrant que l'administration reconnaît leur valeur et apprécie les circonstances difficiles dans lesquelles ils travaillent.
- Les directeurs de prison devraient garder un contact permanent avec le siège central afin d'obtenir son implication et son soutien et s'assurer que le problème de surpopulation n'est pas négligé.

#### Prévention de la corruption

- En raison du risque accru de corruption dans les situations de surpopulation, il est recommandé d'augmenter le contrôle des ressources financières et de prendre des mesures pour détecter la corruption et la prévenir.

### Traitement des problèmes liés à la surpopulation carcérale – Le CICR au Rwanda

Le CICR est présent au Rwanda depuis 1990 et a rendu visite à des dizaines de milliers de détenus dans les prisons centrales après le génocide de 1994. Des visites régulières ont également été effectuées dans les établissements de détention temporaire, tels que les postes de police et les installations militaires. Le CICR a beaucoup travaillé pour s'attaquer par divers moyens aux problèmes humanitaires graves causés par la surpopulation carcérale. Ses efforts incluent notamment le dialogue bilatéral engagé avec les autorités, l'approvisionnement en articles d'hygiène et en nourriture, des projets d'infrastructures et d'ingénierie et une assistance médicale.

La population carcérale au Rwanda a battu le record de 130 000 détenus en 1998. À la fin de l'année 2007, le nombre de détenus s'est stabilisé à environ 60 000 personnes à la suite du règlement de plus d'un million d'affaires par 15 000 tribunaux *gacaca* depuis juillet 2006, et la condamnation d'un nombre élevé de délinquants ayant plaidé coupables à des peines de travail d'intérêt général.

Toutefois, la surpopulation représente encore un défi pour les autorités. Le CICR a travaillé aux côtés des collectivités pour soutenir les efforts consentis et rendre les conditions de détention conformes aux règles internationales. En 2008 par exemple, le CICR a fourni un soutien et une expertise techniques aux responsables de l'administration, de la santé, de l'hygiène et de la nutrition au sein des infrastructures pénitentiaires. L'accent a été mis sur le renforcement des capacités des unités chargées de la santé et de l'hygiène et du service pénitentiaire national (*National Prison Service*). Le CICR continue de plaider en faveur de la création formelle du service pénitentiaire national grâce à la centralisation des budgets et autres responsabilités des autorités locales. Le CICR a complété sa contribution technique et structurelle par des activités de substitution en fournissant des articles d'hygiène aux prisons centrales et en entreprenant des projets de construction en partenariat avec le Ministère chargé de la sécurité intérieure, afin d'améliorer les infrastructures pénitentiaires.

En 2009, les efforts pour résoudre le problème se sont poursuivis et le CICR a dirigé des séances d'information pour 187 officiers subalternes du système pénitentiaire et 90 gardiens de prison. Ces séances ont porté sur les moyens d'atténuer les conséquences de la surpopulation et d'améliorer la nutrition et la santé des détenus.

Séparément et sur la base d'un accord de partage équitable des coûts entre les autorités et le CICR, environ 7 500 détenus vulnérables dans trois prisons au Rwanda ont vu leurs dortoirs réhabilités et agrandis dans le cadre des efforts déployés pour remédier aux conséquences de la surpopulation. Des travaux similaires étaient également entrepris en faveur des détenus dans trois autres établissements. Les conditions d'hygiène ont été améliorées pour près de 15 500 détenus après la mise à niveau des systèmes d'approvisionnement en eau dans six prisons, et quelque 12 400 détenus dans trois autres établissements ont bénéficié de réparations dans les cuisines et d'un nouveau matériel de cuisson.

Sources: CICR, *Rapport annuel 2010*.

## 2. Promotion de la réinsertion sociale comme stratégie de longue durée pour réduire la surpopulation carcérale

L'efficacité des efforts de réinsertion des détenus dans la société peut prévenir leur retour en prison et réduire ainsi la taille de la population carcérale à long terme. Pour aboutir à des résultats durables, de tels efforts et investissements doivent être accompagnés par d'autres politiques et mesures de réduction de l'emprisonnement décrites dans ce *Manuel*, en tenant compte des besoins spécifiques et de la situation particulière de chaque juridiction.



Les efforts de soutien à la réinsertion sociale des détenus devraient commencer dès le premier jour de la condamnation et se poursuivre après la libération. Les instruments internationaux comportent une série de règles qui se fondent sur ce principe. Le PIDCP stipule que le principe essentiel du traitement des détenus est leur « amendement et leur reclassement social » (art. 10, par. 3). Les SMR disposent très clairement que l'objet et la justification ultimes d'une peine d'emprisonnement est la protection de la société contre le crime, et que cet effet n'est possible que si la période d'incarcération sert à assurer, autant que possible, qu'à son retour dans la société, le délinquant est non seulement disposé, mais capable de vivre en respectant la loi et de subvenir à ses propres besoins<sup>341</sup>. Les principes directeurs sont exposés dans la deuxième partie des SMR et couvrent les questions relatives à la sécurité, la classification, le traitement, et la réinsertion. Les Règles de Bangkok se penchent sur les besoins spéciaux des détenues de façon plus détaillée.

### 2.1 Approche globale des politiques de gestion des prisons

Comme le soulignent les SMR, le soutien à la réinsertion sociale des détenus doit s'appliquer de façon globale et faire partie intégrante des approches et pratiques de gestion des prisons. Une approche de gestion qui vise la réinsertion sociale comme objectif central portera sur la création d'un environnement carcéral sûr et sain, un rapport constructif entre le personnel et les détenus et l'encouragement et la promotion des contacts avec la famille, les amis et la communauté. Cette approche comprendra l'aide à la formation professionnelle, l'éducation et le développement personnel des détenus, ainsi que des programmes pour le traitement des problèmes susceptibles d'avoir été à l'origine de l'infraction commise, tels que la toxicomanie, les besoins de soins de santé mentale et la victimisation, entre autres. Elle veillera également à ce que des possibilités soient proposées pour soutenir le retour progressif des détenus dans la société à l'aide des programmes de libération anticipée examinés dans le chapitre précédent, ainsi que la coopération et les liens établis avec les organisations et les organismes communautaires pour faciliter la transition entre la prison et la liberté.

Pour atteindre ces objectifs, il convient de commencer par prendre les mesures suivantes:

- Toutes les politiques et pratiques de gestion des prisons doivent être revues et améliorées afin de s'assurer qu'elles protègent les détenus contre le harcèlement, les abus ou la violence, et qu'elles encouragent un environnement carcéral positif et un régime équilibré pour tous les détenus, en tenant compte des besoins particuliers de certains groupes.
- La coopération avec les ministères et les organismes en charge de l'éducation, de la formation professionnelle, de la santé, de la protection sociale et de la probation doit être établie et améliorée pour assurer une responsabilité conjointe et des stratégies communes et faire en sorte que les individus en conflit avec la loi reçoivent l'appui et l'assistance dont ils ont besoin pour reconstruire leur vie de manière positive après leur libération.

<sup>341</sup>SMR, règle 58.

- La participation de la société civile en vue de soutenir la réinsertion des détenus doit être encouragée et favorisée à la fois pendant l'emprisonnement et après la libération.

## 2.2 Évaluation et individualisation du traitement pénitentiaire

L'évaluation des risques et des besoins de chaque détenu constitue l'élément clef d'une approche de gestion qui favorise la réinsertion sociale des détenus en répondant à leurs besoins individuels. Ces évaluations devraient se faire dès que possible après l'admission en prison. Elles visent à identifier les risques que chaque détenu pourrait poser à lui-même et aux autres, et à déterminer les besoins en matière de réadaptation, d'éducation, d'emploi, de traitement contre la toxicomanie et de psychothérapie pour les problèmes de santé mentale, entre autres<sup>342</sup>.

Il importe d'élaborer des outils d'évaluation qui tiennent compte du genre pour évaluer les besoins des femmes en prison, en tenant compte de leurs antécédents, y compris les violences qu'elles auraient pu subir, et leurs responsabilités en tant que mères ou dispensatrices de soins<sup>343</sup>.

Ces évaluations permettent de s'assurer que les détenus sont séparés et répartis d'une manière qui assure leur sécurité, et que leur traitement est individualisé dans le but de soutenir leur réadaptation. L'individualisation du traitement pénitentiaire doit être élaborée conjointement avec le détenu, en particulier vers la fin de la période de détention et en étroite collaboration avec les organismes responsables de la surveillance après la libération.

L'individualisation du traitement pénitentiaire doit être révisée régulièrement et modifiée le cas échéant.

### **L'individualisation de traitement doit être utilisée pour offrir une approche systématique:**

- À l'affectation initiale du détenu;
- Au transfert progressif à travers le système pénitentiaire et à l'assouplissement des conditions de détention dans certains cas avec, idéalement, une dernière phase exécutée de manière flexible et de préférence en milieu ouvert;
- À la participation à un travail et à des programmes éducatifs, formations et autres activités qui permettent une mise à profit de la période d'incarcération et une augmentation des perspectives de réinsertion après la libération;
- Aux interventions et à la participation à des programmes destinés à répondre aux risques et aux besoins (par exemple le soutien psychosocial, la toxicomanie, les soins de santé mentale);
- À la participation aux loisirs, sports et autres activités pour éviter et prévenir les effets préjudiciables de l'emprisonnement;
- Aux mesures de soutien et de supervision propices à une vie sans criminalité et à une réinsertion dans la communauté après la libération dans des cas adaptés.

<sup>342</sup>SMR, règle 67.

<sup>343</sup>Voir Règles de Bangkok, règle 41.

Le succès du nouveau système pénitentiaire type en République dominicaine décrit dans l'encadré, avec l'adoption d'une approche de réadaptation globale et la mise en œuvre de traitements individualisés, fournit un bon exemple de l'efficacité de cette stratégie, malgré l'immense défi auquel fait face ce pays.

### 2.3 Activités et programmes de réadaptation des détenus

La règle 66 des SMR souligne que l'emprisonnement vise à aider les détenus à vivre dans le respect de la loi et à subvenir à leurs propres besoins après leur libération. Elle énumère certaines mesures qui pourraient être prises pour atteindre cet objectif. De nombreuses autres règles des SMR offrent des recommandations supplémentaires sur l'éducation, le travail, le maintien des liens familiaux et des contacts avec le monde extérieur, la préparation à la libération et le soutien qui la suit. Les États ont la responsabilité de s'assurer que les détenus ont accès à un éventail de programmes de réadaptation et de promouvoir leur prise en charge et leur retour dans la société pour y mener une vie constructive et responsable.

Toutefois, les activités et les programmes destinés aux détenus manquent dans de nombreux systèmes pénitentiaires, surtout en cas de surpopulation. Même lorsqu'ils existent, ces services semblent avoir un impact limité en raison d'un certain nombre de facteurs:

- Ces services ne font pas partie d'un cadre de réadaptation global et complet et d'une politique de gestion mise en œuvre en parallèle avec des mesures qui favorisent le bien-être psychologique et aident à maintenir des liens avec le monde extérieur, pour réduire autant que possible les différences entre la vie à l'intérieur et à l'extérieur des prisons.
- Ces services ne se fondent pas toujours sur une évaluation et une identification individuelles des besoins, ni sur des recherches qui identifient les opportunités existantes dans le milieu où le détenu sera libéré. Par exemple, il se peut qu'il n'y ait aucune corrélation entre la formation dispensée en prison et les besoins de la communauté, en matière de travail notamment.
- La formation, l'éducation ou les conseils fournis sont généralement de moins bonne qualité qu'en milieu ouvert, en raison du manque de ressources, d'investissements ou de coopération avec les ministères et services chargés de l'éducation, de la formation professionnelle et des soins de santé.
- Ces services n'atteignent qu'une faible proportion de détenus et uniquement les personnes déjà condamnées, alors que les prévenus, qui forment une grande partie de la population carcérale dans de nombreux pays, ne reçoivent aucun soutien pendant des mois, voire des années.

Il est possible d'obtenir des résultats si des mesures sont prises pour éviter les lacunes potentielles mentionnées plus haut. Des investissements suffisants pour l'individualisation des peines et la mise sur pied d'activités constructives et appropriées pour les détenus sont indispensables pour développer des régimes pénitentiaires efficaces qui favorisent la réinsertion sociale, et de tels programmes doivent être considérés comme faisant partie d'une politique de gestion des prisons axée sur la réadaptation des détenus à partir de leur admission et après leur libération.

Plus précisément, et en se basant sur les recherches existantes, quatre points sont indispensables à la réinsertion des détenus après la libération: a) le soutien de la famille; b) l'emploi; c) l'enseignement; et d) le logement.

### République dominicaine – Nouveau système pénitentiaire type

Le nouveau système pénitentiaire type en République dominicaine a adopté une approche de gestion qui met spécifiquement l'accent sur la réinsertion sociale des détenus. Le succès de ce système se reflète dans les taux de récidive descendus à 2,7 %, en comparaison avec 50 % au Royaume-Uni et dans d'autres pays occidentaux, et 26 à 55 % dans certains pays des Caraïbes orientales. Cette réalisation est le résultat d'une approche globale qui inclut la gestion des prisons, la formation du personnel pénitentiaire, le rapport entre le personnel et les détenus, les installations favorisant le bien-être mental, l'importance accordée aux visites, y compris les visites conjugales, et les aspects de gestion directement liés à l'aide apportée aux détenus pour leur permettre de mener une vie exempte de crime après leur libération.

L'évaluation individuelle de chaque détenu et le régime pénitentiaire progressif forment les éléments essentiels de l'aide à la réinsertion sociale en République dominicaine. Le système de gestion progressive de la sanction se compose de trois étapes:

- Phase d'observation de 10 à 30 jours: au cours de cette période, une équipe pluridisciplinaire évalue les besoins du détenu et élabore des protocoles individuels relatifs à la santé, la situation familiale, l'éducation et les besoins psychologiques. Tous ces protocoles individuels sont rassemblés pour créer un protocole unique et élaborer un programme personnalisé.
- Phase de traitement: cette phase commence au lendemain de la période d'observation et se poursuit jusqu'à la libération. Elle représente la mise en œuvre du traitement individuel.
- Période de mise à l'épreuve (vérification): chaque détenu reçoit de plus en plus de responsabilités à mesure que sa date de sortie approche pour le préparer au retour dans la communauté. Pendant ce temps, l'administration pénitentiaire peut accorder aux détenus un « congé à domicile » sous surveillance.

Il est prévu d'ajouter une quatrième période – après la prison – au cours de laquelle il sera nécessaire de soutenir les détenus et de vérifier si le programme de réadaptation offert en prison a été efficace pour les aider à mener une vie responsable loin de la criminalité après la libération.

Chaque détenu doit suivre un programme personnalisé, tel que déterminé par l'évaluation menée au moment de son admission. Le comité en charge du traitement, composé du directeur de la prison (appelée centre de redressement et de réadaptation – CRR), d'un médecin, d'un psychologue, d'un travailleur social, d'un juriste, d'un éducateur et du sous-directeur de la sécurité se réunit régulièrement pour discuter des progrès réalisés et examiner les plans de traitement.

Les activités pénitentiaires et l'éducation constituent une priorité dans tous les CRR et l'enseignement y est obligatoire pour tous les détenus. Le système vise en particulier à atteindre un taux d'alphabétisme nul – ce qu'il a réussi à réaliser – et fournit un programme d'alphabétisation et un enseignement de base complet aux détenus. L'enseignement est assuré par le Ministère de l'éducation selon le programme national. Les détenus instruits sont employés comme facilitateurs pour soutenir les activités éducatives. L'ONUDC a appris en 2010 que, pendant les cinq dernières années, aucun détenu ayant passé des examens dans le système national n'avait échoué, en comparaison au taux d'échec de 48 % dans l'ensemble du pays. Les détenus participent à des activités toute la journée. Chaque prison suit le même programme qui commence à 7 heures et se termine à 22 heures.

En plus de l'enseignement, d'autres activités comme le théâtre, la danse, le chant, la peinture, un choix de cours de langues et des cours de formation professionnelle, tels que la menuiserie, la couture et la mécanique font également partie du programme. Les activités d'élevage et les cultures maraichères permettent de fournir de la nourriture et de générer quelques revenus. Les détenus engagés dans des activités productives sont payés pour leur travail et une faible proportion de leurs gains est allouée à la poursuite des initiatives de réforme pénitentiaire.

Le service d'assistance sociale assure le contact entre les détenus et leurs familles et peut engager une médiation avec ces dernières. Le service d'assistance juridique vérifie la légalité de la détention et peut faire une demande auprès du Bureau du Procureur général pour obtenir les services d'un avocat si nécessaire.

Sources: ONUDC, *The Prison System and Alternatives to Imprisonment in Selected Countries of the Organization of Eastern Caribbean States, Barbados and the Dominican Republic, novembre 2010 (non publié)*.

L'assistance offerte aux détenus durant la période de détention pour les aider à maintenir les liens familiaux, améliorer leur éducation, les doter des compétences professionnelles et les aider à trouver un emploi et un logement après leur libération constitue des éléments de base auxquels les administrations pénitentiaires peuvent contribuer pour assurer une réinsertion efficace des détenus dans la société.

### Liens familiaux

Pour faciliter le contact entre les détenus et leurs proches, les détenus ne doivent pas être emprisonnés loin de leur lieu de résidence habituelle et de leurs familles, comme le recommandent les règles internationales<sup>344</sup>. Dans tous les cas, il est important d'incarcérer les détenus près de leur lieu de résidence habituelle, et plus particulièrement les femmes qui souffrent davantage des conséquences de la séparation avec leurs enfants, leurs familles et leur communauté.

Les détenus étrangers devraient, si possible et s'ils le souhaitent, pouvoir purger leur peine dans leur pays d'origine<sup>345</sup>. Voir ONUDC, *Handbook for Prisoners with Special Needs*, chapitre 4 et ONUDC, *Handbook on the International Transfer of Sentenced Persons*<sup>346</sup>, pour une analyse plus approfondie de ces questions.

Les règles et la disponibilité d'installations adéquates pour les visites sont d'une grande importance pour le maintien des liens familiaux. Alors que des cloisons peuvent être utilisées pour les visites rendues à un nombre réduit de détenus identifiés sur la base de leur évaluation individuelle, les visites permettant un contact entre les détenus et leurs proches doivent être privilégiées. Il est également recommandé de prévoir des visites de longue durée (par exemple jusqu'à 3 jours ou plus), comme c'est le cas dans certains pays. Dans d'autres systèmes, des visites conjugales sont également autorisées. Ces dernières sont importantes pour maintenir des liens étroits entre les conjoints et les partenaires, et devraient de ce fait être encouragées.

<sup>344</sup>Ensembles de principes, principe 21; et Règles de Bangkok, règle 4.

<sup>345</sup>Voir Accord type relatif au transfert des détenus étrangers, adopté par le septième Congrès des Nations Unies contre le crime, 1985.

<sup>346</sup>ONUDC, *Handbook on the International Transfer of Sentenced Persons*, New York, 2012.

Les téléphones et les lettres permettent également de maintenir le contact avec les familles. Lorsque les détenus sont placés dans des prisons situées loin de chez eux, ces moyens de communication sont particulièrement importants. Selon les bonnes pratiques pénitentiaires, il ne devrait y avoir aucune restriction sur les communications téléphoniques et les lettres échangées avec les familles pour la plupart des détenus. Il pourrait être nécessaire de censurer la correspondance et d'avoir une liste de correspondants approuvés pour les détenus à haut risque<sup>347</sup>.

En ce qui concerne les prévenus, les communications et les visites peuvent être soumises à des restrictions et à une surveillance pour les besoins de l'enquête pénale, mais ces restrictions ordonnées par une autorité judiciaire devraient néanmoins permettre un niveau de contact minimal acceptable.

### **Le CICR soutient et facilite le rétablissement des liens familiaux**

Le CICR assure régulièrement le rétablissement des liens familiaux entre les détenus et leurs familles dans les lieux de détention grâce à des activités diverses.

Le CICR encourage les autorités à établir ou à étendre les services chargés du maintien des liens familiaux et s'engage le cas échéant à soutenir les efforts fournis à cette fin, en aidant notamment les autorités à organiser et à tenir des registres de tous les détenus et les coordonnées des membres de leur famille directe.

Le CICR peut autrement assurer directement le service ou contribuer à améliorer l'organisation interne au sein d'une prison. Par exemple, le Comité facilite régulièrement la correspondance écrite entre les détenus et les membres de leurs familles par le biais de messages de la Croix-Rouge, dans le but de restaurer et de maintenir les liens familiaux. Le CICR a également facilité les appels téléphoniques et les téléconférences pour les détenus dans des contextes adaptés.

Le CICR aide entre autres à tout moment les autorités à organiser les visites et le transport des membres de la famille. Il s'agit d'une activité qui a un effet bénéfique sur le bien-être psychologique des détenus et de leurs proches, et qui peut également contribuer à réduire les tensions en milieu carcéral, notamment en cas de surpopulation.

Le CICR a mené des programmes de visites familiales dans des contextes variés, notamment en Afghanistan, en Iraq, en Géorgie, en Israël et en Palestine.

Sources: CICR, Genève

### **Une étude aux États-Unis a révélé que les visites familiales réduisent les probabilités de récidive après la libération**

Une étude récente aux États-Unis a révélé que la simple visite d'un membre de la famille ou d'un ami peut grandement contribuer à empêcher le retour d'un détenu derrière les barreaux après sa libération. L'étude, menée par des chercheurs du département des services correctionnels du Minnesota, a démontré que les détenus qui avaient reçu au moins une visite personnelle durant leur période de détention étaient 13 % moins susceptibles de récidiver et avaient 25 % moins de chances de se retrouver en prison pour une violation des conditions de libération conditionnelle. Les données ont montré que plus le détenu reçoit de visites, moins il risque de récidiver après sa libération.

L'étude a suivi 16 000 détenus pendant près de cinq ans, ce qui en fait la plus grande étude de ce genre.

Sources: [http://www.huffingtonpost.com/2011/12/07/prison-visits-inmates\\_n\\_1135288.html](http://www.huffingtonpost.com/2011/12/07/prison-visits-inmates_n_1135288.html).

<sup>347</sup>Coyly, A., *A Human Rights Approach to Prison Management*, p. 100.

## Travail et formation professionnelle

Les administrations pénitentiaires peuvent prendre de nombreuses initiatives pour améliorer les perspectives d'emploi des détenus après leur libération. Pour ce faire, il conviendrait en premier lieu de s'assurer que les détenus ont accès à des programmes de développement des compétences et à des ateliers qui correspondent aux besoins du marché et, dans la mesure du possible, aux préférences des détenus. Ces initiatives sont plus productives si des liens sont établis avec des agences d'emploi qui pourraient proposer des formations adéquates et aider les détenus à décrocher un travail.

La formation professionnelle et l'accès à un emploi intéressant en prison réduisent les taux de récidive. Par exemple, selon une étude complète qui a comparé les conclusions de 545 évaluations de groupes témoins dans des programmes de prévention de la criminalité chez les mineurs et les adultes dans des prisons aux États-Unis et en milieu ouvert, la formation professionnelle pourrait réduire les taux de récidive de 9,8 % et le travail en prison peut baisser ce taux de 6,4 %<sup>348</sup>. Une autre étude a démontré que la formation professionnelle pourrait réduire le taux de récidive de 15 %<sup>349</sup>.

Dans de nombreux pays, les administrations pénitentiaires font face à de grandes difficultés pour trouver un travail convenable aux détenus, surtout en cas de surpopulation. Elles peuvent utiliser des moyens créatifs pour améliorer les perspectives d'emploi des détenus, en coopérant par exemple avec des ONG et en facilitant la formation/l'éducation par des détenus qualifiés. Un impact plus grand pourrait être atteint si des formations et des opportunités professionnelles sont offertes aux détenus et aux anciens détenus dans le cadre d'une stratégie impliquant d'autres départements ministériels, à des niveaux supérieurs.

Tout travail entrepris par les détenus doit être assujéti aux mêmes lois applicables en dehors des prisons, c'est-à-dire que les travaux doivent être effectués en toute sécurité, les détenus doivent être formés pour le travail qu'ils effectuent et doivent être convenablement rémunérés. Cette question est abordée dans les directives publiées en 2012 par le CICR, *Eau, assainissement, hygiène et habitat dans les prisons, Guide complémentaire*, 2012.

À la suite d'une catastrophe naturelle et lorsque le personnel de surveillance est disponible, les détenus peuvent dans certains cas participer aux projets de reconstruction des communautés détruites. Ces projets devraient toujours avoir l'accord des principaux dirigeants de la communauté.

### **Des détenus travaillent pour approvisionner les services de police en vertu d'une nouvelle loi en Hongrie**

En Hongrie, une nouvelle législation exige que les services de police commandent leurs besoins en nourriture et en meubles de bureau auprès d'entreprises qui embauchent des détenus.

En vertu d'un décret du gouvernement entré en vigueur en juillet 2011 et d'un arrêté ministériel, les entreprises publiques qui emploient les détenus doivent être les seuls fournisseurs des unités administratives du Ministère de l'intérieur, y compris la police et les organismes chargés de l'application de la loi. En dessous de 8 millions de forints (29 500 €), aucune autre offre ne sera

<sup>348</sup>Drake, E. K., Aos, S. et Miller, M. G., Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Crime and Criminal Justice Costs: Implications in Washington State, Washington Institute for Public Policy, Table 1.

<sup>349</sup>Matrix Knowledge Group, The Economic Case for and Against Prison (2007).

considérée et, même au-delà de cette limite, les entreprises carcérales ont un avantage significatif par rapport aux entreprises privées. Par exemple, le nouvel uniforme de police sera confectionné par des détenus et la nourriture des prisons proviendra exclusivement de la ferme de la grande prison de Palhalma, en Hongrie. Les entreprises emploient actuellement environ 3 000 détenus.

Sources: <http://www.politics.hu/20110831/prison-workers-to-supply-law-enforcement-units-under-new-legislation/>

#### **Aide à l'emploi d'anciens détenus en Uruguay**

En Uruguay, une loi intitulée « humanisation et modernisation du système pénitentiaire » comporte une mesure qui rend obligatoire dans les contrats de travaux publics l'embauche d'anciens détenus inscrits auprès du département chargé des détenus et anciens détenus. Ces travailleurs doivent constituer un minimum de 5 % du personnel concerné.

Sources: Bureau régional de l'ONU DC pour l'Amérique Centrale et les Caraïbes, à Panama (ROPAN).

## Éducation et enseignement

L'éducation est essentielle pour développer la confiance en soi, la sensibilisation et la capacité d'insertion professionnelle des détenus, et elle constitue un des aspects les plus importants du redressement des délinquants. Par exemple, l'étude mentionnée ci-dessus a prouvé que l'obtention du diplôme d'études secondaires à elle seule (en tant que mesure de prévention de la criminalité) peut réduire le taux de récidive de 21 %, tandis que l'enseignement général en prison peut réduire le taux de récidive de 8,3 %<sup>350</sup>. Une autre étude qui a analysé les résultats des programmes carcéraux en Australie, au Canada, en Europe, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, a révélé que l'éducation peut réduire de 15 % le taux de récidive<sup>351</sup>. D'autres études ont également révélé que les programmes éducatifs peuvent réduire les niveaux de récidive de façon significative<sup>352</sup>.

L'éducation est essentielle pour les personnes illettrées, ainsi que pour les jeunes déscolarisés suite à leur entrée en prison<sup>353</sup>. Dans tous les cas, une éducation basée sur le programme national et la reconnaissance officielle de la formation pour ne pas faire de discrimination quant au droit des détenus à un enseignement similaire à celui dispensé en milieu ouvert, et pour ne pas les désavantager quand/s'ils reprennent leurs études après la libération, doit être proposée<sup>354</sup>.

Les détenus doivent être encouragés à participer aux programmes éducatifs, comme le montre l'exemple du Brésil décrit dans l'encadré ci-dessous. Il importe toutefois que l'enseignement soit accessible dans toutes les prisons, pour ne pas désavantager les détenus incarcérés dans des établissements qui ne proposent pas de programmes d'éducation susceptibles de répondre à leurs besoins.

<sup>350</sup>Drake, E. K., Aos, S. et Miller, M. G., Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Crime and Criminal Justice Costs: Implications in Washington State, Washington Institute for Public Policy, Table 1.

<sup>351</sup>Matrix Knowledge Group, The Economic Case for and Against Prison (2007).

<sup>352</sup>Research Brief, Occasional Paper Series – n° 2 – septembre 1997, Open Society Institute, Criminal Justice Initiative, Education as Crime Prevention, Providing education to prisoners. ([http://www.prisonpolicy.org/scans/research\\_brief\\_2.pdf](http://www.prisonpolicy.org/scans/research_brief_2.pdf)).

<sup>353</sup>Voir SMR, règle 77.

<sup>354</sup>SMR, règle 77 (2).



### **Au Brésil, les peines de prison sont réduites en cas de suivi de programmes éducatifs**

Selon une loi publiée en juin 2011 dans le *Journal officiel* du Brésil, la peine d'emprisonnement est réduite d'un jour pour chaque tranche de 12 heures passées dans une salle de classe. La loi privilégie les condamnés qui suivent des programmes de cours élémentaires jusqu'au supérieur, ainsi que les détenus qui suivent des cours professionnels spécialisés et des cours de requalification.

Les prisons du Brésil offrent des programmes éducatifs depuis des années. Ces programmes sont dispensés par des professeurs du système d'éducation nationale ou des professionnels embauchés par le système pénitentiaire.

Un porte-parole du Ministère de la justice a déclaré que la législation doit être appliquée à tous les détenus, quel que soit le crime qu'ils aient commis. La loi réduit également les peines d'emprisonnement d'un jour pour chaque période de trois jours de travail derrière les barreaux.

Sources: <http://latino.foxnews.com/latino/lifestyle/2011/07/01/brazil-cuts-prison-time-for-studies/>

## **Programmes spéciaux**

D'autres programmes spécialisés pourraient être proposés pour traiter les causes profondes et les conséquences de certains types d'infractions. La priorité devrait être accordée au traitement de la toxicomanie, compte tenu du grand nombre de détenus toxicomanes ou alcooliques, par le biais notamment de programmes de traitement spécialisés pour les femmes toxicomanes<sup>355</sup>; d'actions de sensibilisation aux risques associés à la consommation de drogues, notamment la sensibilisation au traitement, à la prévention et aux soins du VIH/sida et autres infections transmises par le sang et par les rapports sexuels; de services de conseil psychosocial et des soins de santé mentale, selon les besoins de chaque détenu. Les programmes de traitement de la toxicomanie se sont révélés particulièrement efficaces pour réduire les taux de récidive.<sup>356</sup>

Dans le cas des femmes, les Règles de Bangkok disposent que les femmes enceintes, les femmes qui allaitent et les femmes accompagnées d'enfants doivent avoir accès à des programmes appropriés. Ces règles exigent aussi que des efforts particuliers soient entrepris pour offrir des services appropriés aux détenues nécessitant un soutien psychosocial, en particulier les victimes de mauvais traitements physiques, psychologiques ou sexuelles<sup>357</sup>.

## **3. Soutien après la libération et rôle de la communauté**

### **3.1 Préparation des détenus à la libération**

Il est essentiel d'offrir aux anciens détenus un soutien après leur libération pour garantir leur réinsertion dans la société. Les SMR soulignent la nécessité de s'assurer que les détenus sont suivis de manière coordonnée par des organismes

<sup>355</sup>Règles de Bangkok, règle 15.

<sup>356</sup>Matrix Knowledge Group, *The Economic Case for and Against Prison* (2007); Drake, E. K., Aos, S. et Miller, M. G., *Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Crime and Criminal Justice Costs: Implications in Washington State*, Washington Institute for Public Policy, Table 1.

<sup>357</sup>Règles de Bangkok, règle 42, par. 3 et 4.

gouvernementaux ou privés afin de réduire les préjugés à leur encontre et les aider à s'intégrer dans la société<sup>358</sup>. Les SMR exigent que les organismes officiels ou non aient accès aux établissements et aux détenus, et que leur avis sur les projets de reclassement soit demandé dès le début de la condamnation. L'activité de ces organismes doit autant que possible être centralisée ou coordonnée, afin qu'une meilleure utilisation de leurs efforts puisse être assurée<sup>359</sup>. Les mesures suivantes pourraient être prises:

- Lorsque la date de libération est connue ou peut être présumée, le traitement individuel des détenus doit davantage se concentrer sur l'identification des risques et les besoins susceptibles de se présenter immédiatement après la libération, ainsi que la manière d'y répondre;
- Dans les situations de post-conflit, d'autres facteurs devraient être pris en considération, tels que les tensions ethniques ou politiques non résolues, les processus de réconciliation au niveau communautaire, les risques d'interaction avec les victimes ou les comités de victimes et l'existence ou la nécessité de mettre en place des mécanismes pour résoudre ces questions;
- Les administrations pénitentiaires, les instances compétentes et les organismes communautaires (par exemple, les services de probation, lorsqu'ils existent, ainsi que les ONG, les services d'assistance sociale, les services médicaux et de logement et les agences pour l'emploi) doivent travailler ensemble pour répondre aux besoins pratiques, sociaux, psychologiques, médicaux et autres des détenus après leur libération, pour les aider à reconstruire leur vie de manière positive. Ce soutien peut inclure l'aide à la recherche d'un logement ou d'un emploi, la possibilité de poursuivre un programme de traitement de la toxicomanie entamé en prison et le rétablissement des liens familiaux, entre autres;
- Idéalement, cette approche de collaboration doit être officialisée au sein d'une stratégie nationale avec un budget suffisant alloué aux instances concernées, afin de leur permettre d'accomplir leurs tâches de manière efficace;
- L'élaboration de directives pour le personnel de ces organismes et l'octroi au personnel pénitentiaire d'informations sur les services offerts en milieu ouvert et les coordonnées des organismes qui les assurent, ainsi que les mesures susceptibles d'orienter les anciens détenus vers des mécanismes de soutien adéquats, pourraient être envisagés;
- Les besoins spécifiques des femmes et des enfants doivent être pris en compte au cours de leur préparation à la libération et après la libération. Des dispositions pertinentes figurent dans les Règles de Bangkok<sup>360</sup>;
- Les circonstances particulières des communautés d'origine des détenus doivent être prises en compte lors de la préparation à la libération.

<sup>358</sup>SMR, règle 64.

<sup>359</sup>SMR, règle 81.

<sup>360</sup>Voir règles 45–47.

### 3.2. Préparation de la communauté et sa contribution à la réinsertion

Même le meilleur régime de réadaptation durant la détention peut être sensiblement compromis si les anciens détenus se sentent rejetés après leur libération. L'attitude de la société, son acceptation et son soutien aux anciens détenus jouent un rôle important dans la réduction du risque de récidive.

Les États qui ont pour objectif de réduire la récidive auprès des anciens détenus sont encouragés à fournir un effort concerté pour préparer la collectivité à accueillir ces individus. Cette tâche nécessite le soutien politique, la collaboration de plusieurs organismes et la participation active de la société civile. L'exemple d'initiatives adoptées par l'administration pénitentiaire de Singapour (voir encadré) offre un modèle qui peut servir de ligne directrice.

#### **Implication de la communauté pour soutenir les détenus et les anciens détenus à Singapour**

La population carcérale de Singapour a diminué de façon significative ces dernières années en comparaison avec la tendance générale, en passant de 18 000 en 2002<sup>a</sup> à 11 919 en 2010<sup>b</sup>. Le taux d'emprisonnement actuel est de 250 comparé à 392 en 2004<sup>c</sup>. Bien qu'il reste élevé, la baisse du taux d'emprisonnement durant les sept dernières années est remarquable. Cette réussite provient en grande partie d'une nouvelle stratégie adoptée pour réduire la récidive dont le taux a diminué de 44,4 % pour le groupe de détenus libérés en 1998, comparé à 23,3 % en 2008<sup>d</sup>. Le taux de récidive chez les délinquants placés dans des programmes communautaires pour purger la dernière proportion de leur peine était même inférieur à 12,9 %<sup>e</sup>.

Ce cadre de réinsertion mis au point en 2000 par le service pénitentiaire de Singapour se caractérise principalement par les rapports de coopération et de partenariat entre les différentes institutions gouvernementales, les organisations communautaires et les médias dans le but de former l'opinion publique.

Le projet Ruban jaune (*Yellow Ruban Project*) dirigé par le service pénitentiaire de Singapour avait pour objectif de sensibiliser le public et d'encourager l'acceptation des anciens détenus par la société. En 2008, le projet a distribué plus de 340 000 rubans jaunes partout sur l'île, inscrit 133 nouveaux employeurs désireux d'embaucher des anciens délinquants et collaboré avec 45 partenaires communautaires dans l'organisation d'activités diverses, notamment une grande marche à laquelle ont participé 10 000 personnes, suivie d'un carnaval à la prison de Changi.

Le mois de septembre a été désigné comme le « mois du ruban jaune » et chaque année, l'administration pénitentiaire organise en septembre de nombreuses activités communautaires, telles que des concerts, des promenades, des courses, des expositions d'art et d'autres événements de sensibilisation du public. L'administration pénitentiaire de Singapour travaille également avec les médias pour sensibiliser l'opinion sur la question des anciens détenus.

Le fonds mis en place pour soutenir les programmes d'initiative communautaire qui aident les anciens délinquants et leurs familles a levé plus de 5 millions de dollars.

L'administration pénitentiaire de Singapour a signalé qu'en 2008, quelque 1 700 bénévoles et autant de personnels pénitentiaires se sont rendus dans des prisons et des centres de détention de manière volontaire pour offrir des formations et des conseils aux détenus. Quelque 2 000 employeurs s'étaient inscrits dans le service d'emploi du service pénitentiaire et étaient disposés à offrir un emploi aux détenus et aux anciens détenus.

Une vaste enquête menée par le service pénitentiaire en 2006 pour évaluer la perception du public sur les initiatives d'engagement communautaire a révélé que plus de 80 % des citoyens se disaient sensibles aux objectifs du projet et environ 70 % ont manifesté leur volonté d'accepter les anciens délinquants comme amis ou collègues. Ces résultats ont été reproduits dans les enquêtes ultérieures menées en 2007 et 2008.

Sources: *La communication de Soh Wei Wah, Discussing early release programs in Singapore, se base sur ces informations, et a été présentée à l'Atelier sur les stratégies pour réduire la surpopulation carcérale, Douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale (Salvador, Brésil, avril 2010; Peter Joo Hee Ng, Offender Rehabilitation, Community Engagement and Preventing Reoffending in Singapore, Resource Material Series n° 80 UNAFEI, Fuchu, Tokyo, Japon, mars 2010 et les statistiques du site Web du service pénitentiaire de Singapour. www.prisons.gov.sg.*

<sup>a</sup>Peter Hoo Jing Ng, Offender Rehabilitation, Community Engagement and Preventing Reoffending in Singapore, Resource Material Series n° 80 UNAFEI, Fuchu, Tokyo, Japon, mars 2010, p. 26.

<sup>b</sup>[http://www.prisons.gov.sg/content/dam/sps/publication\\_latest/Press%20Release%20%20Prisons%202010%20Statistics%2025%20Jan2011.pdf](http://www.prisons.gov.sg/content/dam/sps/publication_latest/Press%20Release%20%20Prisons%202010%20Statistics%2025%20Jan2011.pdf), consulté le 11 juillet 2011.

<sup>c</sup>World Prison Brief, International Centre for Prison Studies, sur la base d'une population carcérale de 16835, qui est moins élevée qu'en 2002, alors que le taux d'emprisonnement devait être plus élevé; (<http://www.prisonstudies.org>).

<sup>d</sup>Ces chiffres se basent sur les taux de récidive pendant une période de deux ans après la libération. ([http://www.prisons.gov.sg/content/dam/sps/publication\\_latest/Press%20Release%20%20Prisons%202010%20Statistics%2025%20Jan2011.pdf](http://www.prisons.gov.sg/content/dam/sps/publication_latest/Press%20Release%20%20Prisons%202010%20Statistics%2025%20Jan2011.pdf), consulté le 11 juillet 2011).

<sup>e</sup>Ce sont les derniers chiffres disponibles (*Soh Wei Wah, Discussing early release programs in Singapore*), communication présentée à l'Atelier sur les stratégies pour réduire la surpopulation carcérale, douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale (Salvador, Brésil, 2010). L'auteur de la communication fait remarquer qu'il faut faire preuve de prudence dans l'interprétation de telles statistiques. Comme d'ailleurs les efforts qui visent à comparer et à évaluer l'efficacité des programmes axés sur les prisons, la comparaison ci-dessus manque de groupe témoin et de la polarisation de l'autosélection. Généralement, les détenus sélectionnés pour ces programmes se comportent mieux en prison, affichent une attitude plus positive et ont moins d'antécédents criminels. Par conséquent, l'observation ne doit pas être interprétée comme une validation scientifique ». (*Notre traduction*)

#### 4. Considérations économiques

La dispense de programmes d'éducation, de travail, de formation professionnelle et de réadaptation personnalisés ne constitue pas un privilège mais relève de la responsabilité de l'État vis-à-vis des détenus qui se trouvent sous sa responsabilité et sous sa surveillance. Ces programmes sont mieux développés au sein des services publics compétents et grâce aux dotations budgétaires de chaque ministère. Même si des économies sont possibles à travers des partenariats avec les ONG et que pareille collaboration devrait être encouragée, il est important de souligner que la responsabilité principale de la réinsertion sociale des détenus incombe à l'État.

Le coût des services destinés à réduire la récidive varie énormément selon le type du programme, le pays où il est mis en œuvre et divers autres facteurs. Une étude approfondie sur l'efficacité des programmes de réduction de la récidive qui a examiné de manière systématique plus de 400 études menées au Canada et aux États-Unis, a révélé qu'un programme qui ne réduit la criminalité que de manière peu significative peut être rentable<sup>361</sup>. Une autre étude a démontré que le fait d'investir davantage dans des activités constructives et dans des programmes de réadaptation pour les détenus permet de faire des économies à long terme. Selon les résultats de cette

<sup>361</sup>The Comparative Costs and Benefits of Programs to Reduce Crime, Version 4.0, Steve Aos, Polly Phipps, Robert Barnoski, Roxanne Lieb, Washington State Institute for Public Policy, mai 2001, p. 6.

recherche, en raison des réductions associées aux taux de récidive, les prisons qui proposaient des programmes scolaires et professionnels permettaient d'épargner 67 000 £ par détenu, tandis qu'une prison proposant des traitements médicamenteux permettait d'épargner 116 000 £<sup>362</sup>. D'autres recherches ont démontré que les programmes éducatifs étaient efficaces pour réduire la récidive, tout en permettant de réaliser des économies substantielles<sup>363</sup>.

## RECOMMANDATIONS

### RÉINSERTION SOCIALE DANS LES PRISONS SURPEUPLÉES

#### ATTÉNUER LES EFFETS NÉFASTES DE L'EMPRISONNEMENT

Aux autorités pénitentiaires

##### *Assurer la santé et l'hygiène*

- Les points d'eau et les toilettes devraient être en nombre suffisant pour que chaque détenu puisse y avoir accès, et les systèmes de ventilation doivent être vérifiés et améliorés.
- Les installations et le matériel de cuisson, ainsi que le système de distribution alimentaire, devraient être améliorés.
- Des inspections régulières de toutes les parties de la prison devraient être effectuées pour garantir le respect des normes d'hygiène.
- La coopération avec les structures locales de soins et les ONG pourrait être renforcée pour fournir les soins médicaux nécessaires.

##### *Atténuer la pression sur l'espace*

- Le temps que les détenus passent en dehors des cellules devrait être augmenté, de même que le temps passé en plein air.
- Les espaces peu utilisés devraient être reconvertis pour garantir une utilisation optimale de l'espace au sein des prisons et augmenter la capacité d'hébergement.
- Les programmes de libération anticipée, les congés à domicile et le placement de certains détenus dans des foyers de réinsertion peut réduire la pression sur l'espace disponible. Ces mesures devraient être utilisées autant que possible.
- Vers la fin de leur période de détention, les détenus pourraient être placés dans des foyers de réinsertion gérés par les services sociaux ou des ONG. Une telle mesure permettrait de libérer l'espace tout en aidant les détenus à préparer progressivement leur retour dans la société.

##### *Renforcer les liens familiaux*

- Les autorités pénitentiaires devraient s'assurer que le contact des détenus avec leurs familles n'est pas limité et devraient le renforcer dans la mesure du possible. En règle générale et en tenant compte des précautions d'hygiène et de sécurité nécessaires, les familles ne devraient pas être empêchées d'apporter de la nourriture aux détenus afin que ces derniers puissent améliorer leur régime alimentaire souvent compromis en raison de la surpopulation.

<sup>362</sup>The Matrix Knowledge Group, The Economic Case for and against Prison (<http://www.optimityadvisors.com/sites/default/files/research-papers/10-economic-case-for-and-against-prison.pdf>).

<sup>363</sup>Voir, par exemple, Research Brief, Occasional Paper Series – n° 2 – septembre 1997, Open Society Institute, Criminal Justice Initiative, Education as Crime Prevention, Providing education to prisoners. ([http://www.prisonpolicy.org/scans/research\\_brief\\_2.pdf](http://www.prisonpolicy.org/scans/research_brief_2.pdf)).

***Augmenter les activités***

- Il est possible de faire bénéficier un plus grand nombre de détenus des programmes de formation professionnelle, d'éducation et de travail, en utilisant les installations par rotation.
- Des activités pourraient être introduites dans la mesure du possible pour générer des revenus et produire de la nourriture.
- Le fait de fournir un travail rémunéré à l'extérieur peut contribuer à alléger la pression sur les prisons pendant la journée.

***Maximiser l'utilisation des ressources afin de garantir les services essentiels de base***

- Les systèmes et les services devraient être surveillés régulièrement pour s'assurer qu'ils sont utilisés à plein régime.
- Les équipements essentiels devraient être correctement entretenus et les pièces détachées et de rechange devraient être disponibles à l'avance pour anticiper les pannes éventuelles.
- En situation de crise et pour un temps limité, les autorités pénitentiaires pourraient identifier et accorder la priorité aux installations et aux services pénitentiaires indispensables dans la prison et déterminer sur cette base les fonctions essentielles que le personnel devrait entreprendre et les tâches non essentielles qu'il devrait interrompre; des mesures pourraient être prises pour améliorer la coopération avec les organismes communautaires et favoriser leur accès aux prisons pour y entreprendre des activités en vue de soutenir les détenus et améliorer leur réadaptation.

***Augmenter la disponibilité et la formation du personnel***

- Des efforts devraient être consentis pour augmenter les capacités du personnel dans la mesure du possible. La réorganisation des registres du personnel peut aider à mieux utiliser les ressources humaines disponibles.
- Un personnel formé à reconnaître les signes précurseurs des tensions ou de colère chez les détenus peut empêcher les troubles d'éclater.

***Améliorer la communication***

- Pour réduire la tension et la colère, il est important de renforcer la communication avec les détenus pour les informer des actions entreprises pour résoudre les problèmes les plus pressants et écouter les solutions qu'ils suggèrent pour répondre aux problèmes liés aux conditions de détention et de traitement.
- De même, il est essentiel d'encourager et de soutenir le personnel pénitentiaire, en lui démontrant que la direction reconnaît sa valeur et apprécie les circonstances difficiles dans lesquelles il travaille, afin de réduire sa frustration et sa colère.
- Les directeurs de prison doivent être en contact permanent avec l'administration centrale afin d'obtenir son engagement et son soutien, en s'assurant qu'elle traite le problème de la surpopulation.

***Prévention de la corruption***

- En raison du risque accru de corruption en situation de surpopulation, il est recommandé d'augmenter le contrôle des ressources financières et de prendre des mesures pour détecter et prévenir la corruption.

## **PROMOTION DE LA RÉINSERTION SOCIALE COMME STRATÉGIE À LONG TERME POUR RÉDUIRE LA SURPOPULATION CARCÉRALE**

### *DÉVELOPPEMENT D'UNE APPROCHE GLOBALE EN MATIÈRE DE GESTION PÉNITENTIAIRE*

#### **Aux décideurs et autorités pénitentiaires**

- Examiner et améliorer les politiques et les pratiques de gestion des prisons pour s'assurer que les détenus ne risquent pas d'être victimes d'abus ou de violences et que ces politiques encouragent un environnement carcéral constructif et un régime équilibré pour tous les détenus, en tenant compte des besoins de certaines catégories.
- Mettre en place des politiques et des mécanismes de collaboration avec les ministères et les organismes en charge de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'emploi, de la santé, de la protection sociale et de la probation afin d'assurer une responsabilité conjointe et d'élaborer des stratégies communes pour offrir aux détenus l'appui et l'assistance nécessaires à la reconstruction de leur vie après la libération.
- Encourager la participation de la société civile pour soutenir la réadaptation des détenus.

### *ÉVALUATION ET INDIVIDUALISATION DU TRAITEMENT DES DÉTENUS*

#### **Aux autorités pénitentiaires**

- S'assurer que l'évaluation des risques et des besoins de chaque détenu est réalisée aussitôt que possible après la condamnation et l'admission pour permettre de planifier l'exécution de la peine et une progression vers des niveaux de sécurité inférieurs.

### *LIENS FAMILIAUX*

#### **Aux autorités pénitentiaires**

- S'efforcer de placer les détenus près de leur lieu de résidence habituelle afin de faciliter les contacts avec leurs familles. Accorder la priorité aux femmes.
- S'assurer que les politiques et les installations pénitentiaires permettent que des visites familiales se déroulent régulièrement et en règle générale dans un lieu ouvert, et que les exceptions sont fondées sur l'évaluation des risques que pose chaque individu.
- En règle générale, ne pas censurer la correspondance et les conversations téléphoniques, sauf dans les cas particuliers des détenus à haut risque.
- S'assurer qu'une priorité est accordée au maintien (et au rétablissement) des contacts familiaux et établir le cas échéant des partenariats avec les ministères chargés de la protection sociale, les ONG et les organisations internationales.

### *TRAVAIL ET FORMATION PROFESSIONNELLE*

#### **Aux autorités pénitentiaires et au Ministère du travail (ou organismes similaires)**

- S'assurer que les détenus ont accès à des ateliers et programmes de formation professionnelle qui correspondent aux besoins du marché et, dans la mesure du possible, aux préférences des détenus.
- Coopérer avec les organismes pertinents pour inclure la formation professionnelle et l'emploi des détenus dans une stratégie et un programme nationaux.
- Développer des partenariats avec les services extérieurs et les organisations non gouvernementales pour améliorer la formation professionnelle offerte aux détenus, tout en leur permettant d'établir des liens avec des organismes qui peuvent les aider après leur libération.

## *ÉDUCATION ET ENSEIGNEMENT*

### **Aux autorités pénitentiaires et au Ministère de l'éducation**

- Proposer un enseignement à tous les détenus, en donnant particulièrement la priorité aux analphabètes et aux jeunes.
- S'assurer que l'enseignement dispensé est basé sur le programme national et qu'il mène à une qualification reconnue à l'échelle nationale.
- Élaborer des stratégies pour inclure l'éducation des détenus dans les projets et les allocations budgétaires au niveau national, et coopérer avec les services d'éducation communautaires et les organisations non gouvernementales.

## *PROGRAMMES SPÉCIAUX*

### **Aux autorités pénitentiaires**

- Rendre accessibles d'autres programmes ciblés pour remédier aux causes profondes du comportement des détenus selon leurs besoins individuels, notamment les besoins spécifiques des femmes en prison.

## *SOUTIEN APRÈS LA LIBÉRATION ET RÔLE DE LA SOCIÉTÉ*

### **Aux autorités pénitentiaires, services de probation, services compétents et organismes communautaires**

- S'assurer que la préparation à la libération se concentre sur l'identification des risques et des besoins susceptibles de se présenter juste après la libération et prévoir des solutions pour y répondre.
- Coopérer avec les organismes compétents pour répondre aux demandes de soutien pratique, social, psychologique, médical et autres des anciens détenus afin de les aider à reconstruire leur vie.

### **Aux décideurs, ministères compétents et organismes de la société civile**

- Envisager de formaliser l'approche de collaboration dans une stratégie nationale, et allouer un budget suffisant aux instances concernées pour leur permettre d'accomplir leurs tâches de manière efficace.
- Fournir un effort concerté pour préparer la collectivité à accueillir les anciens détenus grâce à un éventail d'activités de sensibilisation du public.



## CHAPITRE H. GESTION DE LA CAPACITÉ DES PRISONS

La capacité d'une prison désigne le nombre de détenus qu'un lieu de détention donné est en mesure d'accueillir conformément aux règles énoncées dans la législation nationale, les règlements ou toute autre note d'orientation. Le chapitre A de la première partie traite cette question d'une manière plus approfondie en rappelant les critères recommandés à cet égard.

Aujourd'hui, il est généralement admis que l'augmentation de la capacité d'une prison ne constitue pas, en soi, une stratégie durable pour lutter contre la surpopulation carcérale. Comme l'ont souligné de nombreux commentateurs, « les prisons seront remplies là où elle se trouveront ». Une expansion constante du parc pénitentiaire peut même conduire à une augmentation des taux d'incarcération à long terme. Il est particulièrement préoccupant de constater que l'atténuation à court terme du problème de la surpopulation grâce à de nouvelles constructions ne peut que retarder le débat sur les causes profondes de cette situation. Les autorités sont invitées à envisager d'autres stratégies décrites tout au long de ce *Manuel*, en prenant en compte les circonstances particulières et les défis rencontrés à l'échelle nationale avant d'envisager un agrandissement du parc pénitentiaire. Lorsque l'expansion d'une prison est proposée et acceptée à court terme, il importe de continuer à examiner sa pertinence pour les politiques et les stratégies à long terme et à envisager d'autres options.

Dans le même temps, il faut reconnaître que les normes minimales qui exigent que les détenus soient emprisonnés dans des conditions qui respectent la dignité humaine devraient se refléter dans l'approche de conception et de gestion de tout nouvel établissement pénitentiaire ou dans toute nouvelle partie d'une prison. Les règles concernant la santé, la nutrition et l'accès à l'eau sont particulièrement importantes. En outre, il est nécessaire de mettre en place un système de responsabilisation de l'administration pénitentiaire pour maintenir les standards spécifiques. Le système de responsabilisation devrait également permettre de déterminer quand des rénovations sont nécessaires lorsque l'eau, les installations sanitaires, les soins de santé et autres services doivent être remis à neuf et quand un espace et des services doivent être fournis. Il est recommandé que cet examen soit régulier et s'inscrive dans le cadre d'un processus de planification stratégique globale pour aider à l'élaboration de politiques efficaces et durables.

Dans les pays en situation de post-conflit où le système carcéral et l'infrastructure pénitentiaire peuvent avoir été détruits, il importe peut-être de construire de nouvelles prisons afin de veiller à ce que les détenus soient placés dans des établissements qui respectent les exigences des règles internationales. En l'absence d'établissements pénitentiaires qui répondent à ces exigences et sans la mise en place d'un service pénitentiaire professionnel, les détenus risquent d'être soumis à des abus et à des conditions inacceptables, en détention non officielle et/ou privée, sous le contrôle de militaires ou d'autres organismes. Toutefois, la construction de prisons, même dans de telles circonstances, devrait s'opérer avec précaution, dans un ensemble complet qui comprend la remise en état et la réforme du système pénal.

Dans tous les cas, il est essentiel qu'une évaluation adéquate et un processus de planification aient lieu avant de commencer toute construction pour s'assurer que

des ressources précieuses ne sont pas gaspillées à long terme, en construisant des prisons qui ne conviennent pas à une culture ou à un environnement particulier ou qui ne reflètent pas les valeurs fondamentales et les principes de gestion selon lesquels le système pénitentiaire doit fonctionner.

Ce chapitre donne un bref aperçu des principales considérations, y compris les facteurs à prendre en compte pour évaluer les constructions ou les rénovations de prison nécessaires. Il fournit également une vue d'ensemble des mesures qui peuvent être prises pour accroître la capacité carcérale en améliorant la gestion de l'espace carcéral. Ces mêmes questions sont également traitées dans la publication du CICR *Eau, assainissement, hygiène et habitat dans les prisons, Guide complémentaire*, 2012, qui donne des recommandations pratiques et opérationnelles aux responsables chargés de la mise en œuvre globale des projets de création de capacités. Le CICR répète depuis plusieurs années que la difficulté de gérer les installations résulte souvent de manques dans la planification. Il est presque impossible de construire une installation qui soit conforme aux règles internationales et réponde aux besoins des détenus et du personnel sur la base de planifications incomplètes qui font l'impasse sur certaines étapes, ou qui n'engagent pas l'éventail des compétences nécessaires.

## 1. Évaluation et planification

L'évolution du système pénitentiaire est influencée par les politiques de justice pénale qui sont régies à leur tour par la politique, la culture et les valeurs dominantes de la société, comme les précédents chapitres ont tenté de le souligner. Il convient donc de prendre toutes les décisions clefs concernant la gestion et la réforme du système pénitentiaire, y compris celles qui ont trait à la mise à jour ou à l'agrandissement du parc pénitentiaire dans un contexte plus large. Pour ce faire, il est nécessaire qu'il y ait un processus de planification large et dynamique qui puisse étayer des prises de décisions précises et examiner et modifier les décisions sur une base régulière. C'est ce qu'on appelle la planification stratégique.

Le point de départ d'un processus de planification devrait, si ce n'est déjà fait, déterminer les valeurs fondamentales du système de justice pénale dont relèvent les établissements pénitentiaires et les objectifs de ce système. Ces valeurs fondamentales et ces objectifs devraient être guidés par des règles et des standards internationaux et régionaux. Elles devront prévoir un recours en dernier ressort à la détention, tel que recommandé par de telles règles, et devront également souligner l'importance de veiller à ce que les détenus soient accueillis dans des conditions qui respectent la dignité humaine et promeuvent la réinsertion sociale. Les décisions de rénover ou de construire de nouvelles prisons devraient être conformes à ces valeurs fondamentales.

Il est essentiel que le processus de planification commence toujours par une évaluation initiale des installations existantes et de leurs capacités. Une telle évaluation ne devrait pas seulement examiner les établissements pénitentiaires. Elle doit également porter sur les mesures et les sanctions non privatives de liberté afin de développer une compréhension globale du système de sanctions. Cela permettra aux décideurs d'établir une meilleure connexion entre les deux systèmes en ce qui concerne le cadre législatif et réglementaire, ainsi que l'introduction et la mise à niveau des services, pendant la phase de planification comme pendant celle de la mise en œuvre.

L'établissement de ce lien aidera à prescrire la bonne réponse qui conduira à des changements à long terme. Par exemple, une évaluation d'un établissement pénitentiaire peut révéler l'absence de services et de programmes de traitement en dépit du nombre élevé de détenus toxicomanes. En l'absence d'une évaluation plus large, la réponse peut se concentrer exclusivement sur l'amélioration des services et des programmes de traitement dans les prisons. Toutefois si l'évaluation comprend les types d'infractions que ces détenus ont commises, le cadre juridique et politique de la sanction dans la juridiction en question, notamment en matière de stupéfiants, et la disponibilité de services de traitement de la toxicomanie en milieu ouvert, la réponse peut consister en une modification du cadre juridique et des politiques de sanctions pour permettre d'orienter les toxicomanes qui ont commis des infractions mineures vers les services communautaires, et améliorer le traitement de la toxicomanie en milieu ouvert. Dans ce cas, il y aura moins de détenus nécessitant un traitement de la toxicomanie et les autorités ne devront pas prévoir une augmentation massive des programmes et services pénitentiaires. En d'autres termes, une évaluation à grande échelle couvrant l'ensemble du système de sanctions peut influencer les politiques. De cette manière, la politique de gestion des prisons ne sera pas uniquement réactive, elle sera également proactive.

De même, lorsque la planification de la maintenance, la remise à neuf et l'agrandissement du parc pénitentiaire sont placés dans ce contexte, la relation entre la surpopulation et les pratiques de gestion des prisons deviendra aussi plus évidente. Dans cette perspective élargie, une réponse à la surpopulation carcérale serait d'accroître le recours aux régimes de libération anticipée et aux transferts vers des prisons à faible niveau de sécurité plutôt que la construction de nouvelles installations, si l'évaluation a également déterminé que ces possibilités ne sont pas exploitées. (Voir le chapitre G, section 1.1.)

### *1.1 Prévission de l'augmentation du nombre de détenus et de délinquants*

Un des éléments clefs de l'évaluation et du processus de planification est l'identification de l'évolution des tendances passées et futures qui ont une incidence sur le nombre de détenus dans les établissements pénitentiaires et celui des délinquants faisant l'objet de sanctions non privatives de liberté.

- La méthode la plus fiable pour déterminer la croissance prévue du nombre de détenus et de délinquants consiste à examiner d'abord les dernières tendances avant de les extrapoler à l'avenir.
- Il est dès lors nécessaire de déterminer les effets des modifications apportées aux politiques et à la législation, ainsi que les réalités politiques dans un pays ou dans une région et d'ajuster en conséquence les calculs des tendances futures.

Cela devrait donner une visibilité de trois à cinq ans pour la planification, permettant ainsi aux administrateurs pénitentiaires de décider si la création de nouvelles installations est nécessaire, de planifier à court et à moyen terme l'agrandissement d'une prison par le biais de diverses méthodes qui incluent l'exploitation des installations existantes dans un premier temps, et, si nécessaire, l'élaboration d'options d'expansions futures ou la construction de nouvelles prisons. Comme il faut généralement au moins trois ans pour concevoir et construire une nouvelle prison et qu'un tel

projet peut prendre des années, il est recommandé qu'un plan national en étudie la faisabilité aussi loin dans le temps que possible. De nombreux gouvernements ont constaté qu'une période de 10 ans est gérable pour anticiper les besoins et disposer de temps suffisant pour « lever » le financement substantiel nécessaire à la construction de nouvelles installations<sup>364</sup>.

En situation de conflit, une planification à long terme est rarement possible et appropriée. En cas de crise ou de catastrophe naturelle, particulièrement lorsque des changements soudains surviennent, tels que des arrestations et des détentions massives, des plans d'urgence devraient être mis en œuvre. Ces situations souvent temporaires ne requièrent pas de planification à long terme étant donné que la surpopulation est souvent très rapidement soulagée par les décisions de l'exécutif de libérer la majorité des personnes détenues dans de telles circonstances.

Les prévisions devraient être régulièrement mises à jour en utilisant la même méthode, car cela permet aux administrateurs et aux bailleurs de planifier à l'avance et de prendre des décisions éclairées concernant les ajustements des politiques pénales, notamment l'identification de stratégies alternatives et de capacités carcérales<sup>365</sup>.

## 1.2 *Autres éléments d'une évaluation globale*

Afin que les décisions stratégiques permettent une planification efficace à court, à moyen et à long terme pour réduire la surpopulation, l'évaluation devrait également comprendre:

- Le cadre législatif applicable à la détention préventive et aux sanctions pénales, ainsi que les tendances en matière de sanctions et le recours à la détention préventive dans la pratique;
- Le profil des délinquants, notamment les infractions commises, les peines encourues, les besoins en matière de réadaptation et de traitement, l'âge et le genre;
- Une évaluation de tous les établissements du système pénitentiaire pour en déterminer la capacité, la population réelle, les conditions, les lacunes et le potentiel;
- Une évaluation de l'organisation, des infrastructures et de la mise en œuvre du système de mesures et de sanctions non privatives de liberté;
- Les coûts relatifs à la détention dans différentes institutions, les diverses mesures et sanctions non privatives de liberté, les coûts estimés pour rénover certaines prisons, les coûts estimés pour la construction et l'entretien de nouveaux établissements, notamment les coûts des services et des programmes nécessaires.

<sup>364</sup>Voir Goble, R. T., The International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Program and the International Corrections and Prisons Association, Correctional Facilities Needs Assessment and Master Planning, Planning Manual, the International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme and the International Corrections and Prisons Association, préparé par Robert T. Goble, juin 2004, p. 6.

<sup>365</sup>See *ibid.*, p. 11-13 pour plus de détails sur les prévisions et les méthodes à utiliser.

## 2. Décisions stratégiques

La prochaine étape pour les décideurs consistera en la prise de décisions stratégiques pour répondre aux données fournies. Dans tous les cas, un processus de consultation est fortement souhaitable pour s'assurer que la stratégie adoptée est conforme à la réalité et aux ressources disponibles à court, à moyen et à long terme, et que cette stratégie est acceptée par tous les acteurs concernés.

Une telle consultation impliquerait les institutions et les acteurs clefs de la justice pénale, les représentants des ministères compétents en matière de soins de santé, d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi, ainsi que les professionnels de la santé, les psychologues, les travailleurs sociaux, les spécialistes de la sécurité pénitentiaire et les représentants de la société civile. Les Ministères du budget et des finances peuvent également être impliqués. Le recours à l'emprisonnement d'une part et aux sanctions et mesures de surveillance en milieu ouvert d'autre part devrait également faire partie du processus de consultation. Ce processus vise à déterminer l'approche et l'orientation de la stratégie; l'équilibre entre la privation de liberté et les mesures de surveillance en milieu ouvert; ainsi que le soutien aux « valeurs fondamentales et aux objectifs » du système de justice pénale déterminés au début du processus. La disponibilité d'estimations et de coûts réels permettra aux décideurs de prendre des décisions stratégiques basées sur les ressources existantes. Cela pourrait également donner une impulsion supplémentaire à l'application des mesures non privatives de liberté compte tenu de leur plus faible coût.

En prenant la décision de construire de nouvelles prisons, d'ajouter ou de rénover celles qui existent déjà ou de ne pas construire de nouvelles infrastructures, il convient d'envisager ce qui suit:

- Si le taux d'occupation est élevé et la proportion de prévenus est grande et/ou la croissance réelle ou prévue de la population carcérale est significative (lorsqu'elle est par exemple plus élevée que la croissance démographique de la population générale), l'augmentation de la capacité carcérale peut s'avérer nécessaire et faire partie d'une stratégie pour réduire la taille de la surpopulation carcérale.
- Dans de tels cas, et en se basant sur les résultats de l'évaluation initiale, il faudrait tout d'abord envisager d'élaborer des politiques et des stratégies pour réduire la population carcérale existante, tel que suggéré dans ce *Manuel*.
- Lorsque la surpopulation atteint un niveau critique (souvent fixé à 120 %<sup>366</sup>) et doit être réduite de manière urgente pour éviter une crise majeure, la construction de nouvelles prisons ne permettra pas de répondre de manière efficace aux besoins immédiats, puisque celle-ci prend environ trois ans. D'autres options comme les amnisties, les régimes de libération anticipée ou la redistribution des détenus dans le système pénitentiaire devront être envisagées au lieu de/ou en plus d'une extension de la capacité carcérale.
- *Agrandissement de l'espace dans les installations existantes*: lorsqu'une décision stratégique pour accroître la capacité carcérale est prise, un facteur clef dans

<sup>366</sup>Une définition utilisée par le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) (voir Carranza, Crime, Criminal Justice and Prison in Latin America, op. cit., p. 59).

la planification consiste à déterminer si un agrandissement des prisons existantes est préférable à la construction de nouvelles infrastructures. La taille prévue de toute extension de la capacité carcérale peut affecter cette décision, de même que l'utilité et la pertinence d'entretenir les installations existantes à l'avenir. Une extension limitée pourra être mieux réalisée en utilisant plus intelligemment les espaces carcéraux existants et en améliorant la gestion de la capacité carcérale comme indiqué dans la section 3 du chapitre G, et/ou en effectuant des modifications architecturales mineures dans les installations existantes.

- *Construction de nouvelles prisons*: si les établissements pénitentiaires (tous ou certains d'entre eux) existants sont en mauvais état ou ne fournissent pas un hébergement conforme aux normes internationales, et si de telles conditions sont aggravées par des niveaux élevés de surpopulation, il faudra de toute évidence envisager de moderniser et d'agrandir ces installations. La construction de nouveaux établissements et la fermeture des prisons existantes non convenables en raison de leur emplacement, de leur aménagement ou du manque de ressources en eau et en électricité, etc. devraient également être envisagées.
- Il se peut que la construction de nouvelles installations soit nécessaire lorsque la distribution géographique des prisons ne permet pas aux détenus d'être placés, dans la mesure du possible, à proximité de leur lieu de résidence habituelle, ou si cette redistribution génère une surpopulation dans certaines installations (par exemple lorsqu'une telle redistribution éloignera d'une part les détenus de leur lieu de résidence et d'autre part les prévenus des tribunaux).
- Dans les pays en situation de post-conflit, il serait peut-être nécessaire de construire/reconstruire l'ensemble du système pénitentiaire, avec des prisons de niveaux de sécurité différents, pour accueillir les détenus dans des conditions acceptables.
- *Coûts*: une infrastructure pénitentiaire coûte cher en général et il est important d'être particulièrement attentif aux coûts de la construction, de la maintenance et de l'exploitation. Il est important d'élaborer une analyse des coûts sur la durée de vie prévue de chaque prison nouvelle ou agrandie. Cela permettra aux organismes ou aux gouvernements de comprendre de manière détaillée les coûts engendrés, ses principaux déterminants et les dépenses opérationnelles.
- Tandis que les impératifs économiques exigent de réduire les frais au minimum, une décision d'augmenter le nombre d'infrastructures pénitentiaires doit s'accompagner d'un financement suffisant pour assurer la mise en œuvre effective des politiques et des principes de bonne conception, notamment en ce qui concerne la création de prisons qui offrent des conditions de détention acceptables et promeuvent un bien-être psychologique et une réinsertion sociale effective.

### 3. Utilisation optimale des capacités carcérales existantes

#### 3.1 Maximisation des capacités dans le système pénitentiaire

Dans de nombreux systèmes pénitentiaires, le problème de la surpopulation est présent surtout dans certains établissements situés dans les centres urbains, les maisons d'arrêt ou les prisons à haut niveau de sécurité, alors que les établissements à faible niveau de sécurité et les prisons ouvertes ou semi-ouvertes sont sous-exploités. L'entretien et l'exploitation des prisons à haut niveau de sécurité coûtent cher. Dans de nombreux pays, les détenus sont placés dans ce genre d'établissements sur la base de l'infraction qu'ils ont commise plutôt qu'à l'issue d'une évaluation des risques qu'ils posent.

Par conséquent, si la surpopulation touche certains établissements plus que d'autres, les mesures suivantes pourraient être envisagées:

- Sur la base d'une évaluation des risques, certains détenus peuvent être transférés vers des établissements à niveaux de sécurité inférieurs pour atténuer la surpopulation rencontrée dans les établissements à niveaux de sécurité supérieurs, tout en assurant aux détenus de meilleures perspectives de réinsertion.
- Dans ce contexte, les prisons ouvertes ou semi-ouvertes pourraient être davantage utilisées. Ces établissements permettent aux détenus de développer des liens plus étroits avec la société et ces derniers bénéficient de meilleurs perspectives d'emploi en accédant à des opportunités en milieu ouvert.
- En adoptant les mesures suggérées ci-dessus, il est important de ne pas placer les détenus loin de leur lieu de résidence pour ne pas limiter les visites familiales, et ne pas éloigner les prévenus des tribunaux chargés du traitement de leur cas.

#### 3.2 Maximisation des capacités au sein du même établissement

Les autorités pénitentiaires peuvent également prendre un certain nombre de mesures pour atténuer la surpopulation carcérale, lorsque toutes les autres options, telles que le transfert vers d'autres prisons, le recours maximal aux régimes de libération anticipée et les congés pénitentiaires (voir le chapitre G, section 1.1), auront été épuisées.

- Les bâtiments qui peuvent accueillir des détenus doivent être examinés et suffisamment remis en état pour pouvoir servir de lieux d'hébergement. L'expérience montre que, grâce à de simples aménagements, l'espace inexploité ou utilisé à d'autres fins peut être converti en espace d'hébergement. À cet égard, un examen approfondi des avantages et des inconvénients d'une réaffectation des locaux existants devrait être effectué. Par exemple, la conversion des ateliers en dortoirs augmentera la capacité au détriment d'autres activités. Les locaux convertis en logements devront être réaménagés dans le respect des règles d'hygiène, de sécurité, de ventilation, d'éclairage et d'accès aux installations sanitaires.

- Les détenus peuvent être répartis de manière plus rationnelle au sein d'une prison. Par exemple, les détenus à faible risque pourraient être transférés dans des zones moins sécurisées; les détenus autorisés à rester plus longtemps en dehors de leur cellule pourraient être à court terme placés dans les sections les plus peuplées pendant que d'autres mesures sont en passe d'être prises pour réduire la surpopulation.

Les aménagements pour le rangement des effets personnels peuvent être améliorés et des lits superposés pourraient être installés pour augmenter l'espace disponible dans les cellules et les dortoirs. Si des lits superposés sont installés, il faudra s'assurer que tous les détenus aient accès à une ventilation adéquate et que l'espace disponible dans les cellules reste dans les limites recommandées. Voir Comité international de la Croix-Rouge (CICR), *Eau, assainissement, hygiène et habitat dans les prisons, Guide complémentaire*, 2012, chapitre 3.

#### 4. Élaboration d'un plan général

Si la construction de nouvelles prisons est envisagée, tout programme d'extension proposé doit être compatible avec les dispositions d'un plan général pour le système pénitentiaire. Lorsqu'il existe, ce plan doit orienter la direction, la politique, les stratégies de construction, les directives sur l'emplacement et les objectifs budgétaires pour appuyer la conception architecturale, la rénovation et la construction de chaque installation selon les résultats des évaluations et des décisions stratégiques<sup>367</sup>. Lorsqu'un tel plan fait défaut, les bonnes pratiques en recommandent l'élaboration, de manière à ce qu'il puisse orienter des propositions spécifiques pour l'expansion de la capacité carcérale<sup>368</sup>.

L'élaboration d'un plan général comprend les étapes suivantes<sup>369</sup>:

- La détermination des valeurs fondamentales sur la base desquelles l'administration pénitentiaire fonde ses décisions en matière de gestion et de développement du système.
- La détermination des objectifs du système pénitentiaire et de chaque prison.
- L'évaluation des besoins pour déterminer les capacités des institutions existantes et analyser la population carcérale et son évolution (voir section 1).
- L'élaboration d'un plan pour le régime de sanctions (les peines de prison et les sanctions non privatives de liberté) pour s'assurer que sa structure prévoit une variété de fonctions et de capacités carcérales, ainsi que des options de placement pour la mise en œuvre des mesures non privatives de liberté, afin de répondre aux besoins des différents groupes et catégories de détenus.

Le processus de planification du plan général initial dépendra de nombreux facteurs, dont le nombre d'établissements pénitentiaires, mais également des connaissances des membres clés du personnel engagés dans le processus de planification. Le plan devrait être mis à jour chaque année.

<sup>367</sup> Correctional Facilities Needs Assessment and Master Planning, p. 18.

<sup>368</sup> CICR, *Guide pratique*, op. cit., p. 74.

<sup>369</sup> Ibid. p. 74-75.



## 5. Stratégie de gestion du système pénitentiaire

Lorsque le système carcéral est en cours de rétablissement ou de mise à jour, il est nécessaire d'élaborer une stratégie globale pour orienter le processus de changement.

La stratégie de gestion du système pénitentiaire doit être développée par une équipe multidisciplinaire et doit couvrir<sup>370</sup>:

- L'objectif du système pénitentiaire et sa philosophie.
- Les services et les installations qui doivent être fournis dans chaque prison ainsi que les relations fonctionnelles qui les unissent.
- Les principales politiques opérationnelles, y compris le régime carcéral, les horaires, la discipline et la sécurité.
- Le nombre et les catégories de détenus.
- La gamme des programmes et activités proposés.
- Les services et les facilités mis à disposition dans chaque cellule et unité d'hébergement.
- La superficie totale de la prison à l'intérieur du périmètre externe, les dimensions des dortoirs et des cellules.
- Le budget du projet et l'échéancier de construction prévu.
- La structure de direction, la structure organisationnelle du personnel et de l'effectif (personnel chargé de l'administration, des programmes, de l'emploi, de la santé, de la maintenance, etc.).

Il est important de décrire le fonctionnement du système pénitentiaire pour s'assurer que la conception est adaptée aux besoins fonctionnels, et éviter des modifications d'architecture qui viendront altérer et entraîner des modifications dans le fonctionnement du système, et saper ainsi les valeurs fondamentales et la réalisation des objectifs<sup>371</sup>.

## 6. Principes fondamentaux de planification

Selon les normes internationales et les bonnes pratiques de gestion des prisons, les principes fondamentaux qu'il faut considérer pendant le processus de planification portent sur:

### 6.1 L'environnement le moins restrictif

Le plan général devrait prévoir un système pénitentiaire qui offre une variété de fonctions et de capacités adaptées aux différents groupes et catégories de détenus et fondées sur le principe de l'environnement le moins restrictif selon l'évaluation et la classification individuelle de chaque détenu. Ce principe implique que la plupart des détenus peuvent être placés dans des établissements de niveaux de sécurité moyenne ou faible, et que de nombreux autres peuvent être détenus dans des prisons ouvertes et semi-ouvertes. Ces établissements sont souvent sous-exploités, pas nécessairement en raison de facteurs de risque objectifs, et leur utilisation devrait figurer parmi les options envisagées. (Voir également le chapitre G, sections 1.1 et 3.1 ci-dessus.)

<sup>370</sup>Selon le CICR, *Guide pratique*, op. cit., p. 88

<sup>371</sup>CICR, *Guide pratique*, op. cit., p. 75.

Une évaluation du risque des détenus, basée sur des critères et des outils fiables, permettra aux administrations pénitentiaires d'identifier les détenus dont le placement dans des établissements de haute sécurité est pleinement justifiable. Ces détenus constituent généralement une très faible proportion de l'ensemble de la population carcérale.

La mise en œuvre de ce principe permettra de faire des économies en raison du faible coût de construction et d'entretien des prisons à faible niveau de sécurité.

## 6.2 L'emplacement

Il est de bonne pratique que les prisons soient situées à proximité raisonnable de la communauté avec laquelle les détenus ont les liens les plus étroits. Cela permet de faciliter les contacts des détenus avec leurs familles et leur communauté et de promouvoir leur réadaptation. Les prisons devraient également se trouver à proximité d'un réseau adéquat d'eau et d'électricité. Elles doivent se situer à proximité d'un centre urbain offrant un ensemble de services appropriés fournis par des institutions étatiques et des organismes de la société civile, notamment les soins de santé, l'enseignement et la formation professionnelle pour les détenus, ainsi que les écoles pour les familles du personnel.

Un centre de détention destiné aux prévenus devrait se situer près des tribunaux où la plupart des affaires pénales sont traitées.

Les sites éloignés dont le prix de terrain est avantageux s'avèrent parfois moins économiques à long terme, en raison de la hausse du coût de transport des marchandises et des services, la nécessité éventuelle de subventionner le coût du logement du personnel et de le motiver à vivre dans des régions plus éloignées, les difficultés rencontrées dans l'accès aux services (éducation, santé, soins de santé, urgences) nécessaires dans les prisons et les coûts conséquents pour attirer des spécialistes dans des endroits éloignés<sup>372</sup>. En outre, les employés transférés dans des régions reculées sont souvent stressés et absents, surtout s'ils sont séparés de leur famille.

## 6.3 Dimensions

Les SMR déclarent qu'« il est désirable que, dans les établissements fermés, l'individualisation du traitement ne soit pas gênée par le nombre trop élevé de détenus. Dans certains pays, on estime que la population de tels établissements ne devrait pas dépasser 500. Dans les établissements ouverts, la population doit être aussi réduite que possible »<sup>373</sup> et « il est peu désirable de maintenir des établissements qui soient trop petits pour qu'on puisse y organiser un régime convenable »<sup>374</sup>.

Alors que des considérations financières à court terme ont conduit beaucoup de juridictions à opter pour des prisons toujours plus grandes afin d'économiser sur le coût des infrastructures et des services, une planification à long terme, qui tient compte de l'objectif global du système de justice pénale, devrait favoriser les prisons de plus petites tailles. Il est généralement admis que les prisons de plus petites

<sup>372</sup>Ibid. p. 78.

<sup>373</sup>SMR, règle 63 (3).

<sup>374</sup>SMR, règle 3 (4).

tailles sont plus adaptées pour promouvoir le bien-être psychologique et la réinsertion sociale<sup>375</sup>. Des commentateurs ont suggéré que le nombre maximal de détenus devait être entre 100 et 600. Au-delà de ce nombre, une discipline et une routine excessives seront inévitables, l’anonymat sera favorisé et le milieu carcéral se dirigera vers davantage d’institutionnalisation et d’exclusion, et adoptera une sécurité oppressante<sup>376</sup>. Les recherches suggèrent que les prisons de plus petites tailles conviennent mieux à la mise en œuvre constructive des principes de gestion des prisons, à fournir un milieu où les besoins de réinsertion sociale des détenus pourront être mieux satisfaits, et à favoriser une relation constructive entre les détenus et le personnel, ce qui est un élément essentiel de la sécurité dynamique.

Bien qu’il soit difficile de le mesurer à long terme, il semblerait que les plus petites prisons qui favorisent la réinsertion sociale ou du moins réduisent les effets préjudiciables de l’emprisonnement soient susceptibles de faire des économies en contribuant à la réinsertion et en réduisant ainsi la récidive.

#### 6.4 Système de sanctions en milieu ouvert

Le plan général doit également inclure des dispositions relatives au système de sanctions non privatives de liberté, notamment les services et programmes en faveur d’un grand nombre de personnes censées faire l’objet de sanctions non privatives de liberté, conformément aux décisions stratégiques prises au départ et aux types d’infractions commises. L’inclusion à la fois des mesures privatives et non privatives de liberté dans le plan général montrera comment un système amélioré peut fournir une hiérarchie complète d’options de placement, des moins restrictives aux plus sévères et orienter le développement de politiques de justice pénale.

### RECOMMANDATIONS

#### ÉVALUATION

Aux décideurs et acteurs de la justice pénale, y compris les administrations pénitentiaires

- Évaluer au niveau national l’évolution des politiques de justice pénale pertinentes pour informer les décideurs de la pertinence d’une extension des installations carcérales et, le cas échéant, du type et des capacités nécessaires. Veiller à ce que l’évaluation couvre non seulement le système pénitentiaire mais également les mesures et les sanctions non privatives de liberté et à ce qu’elle soit entreprise de manière régulière.
- Dans le cadre du processus de prévision, identifier les tendances passées et futures qui auront une incidence sur le nombre de détenus dans le système de justice pénale; inclure une analyse du profil des délinquants, prévoir le recours potentiel aux sanctions non privatives de liberté et anticiper les besoins de réadaptation des délinquants et des détenus.

<sup>375</sup>Voir, par exemple, Fairweather, L., “Psychological effects of the prison environment”, dans Fairweather, L. et McConville, S. (eds), *Prison Architecture, Policy, Design and Experience*, 2003, p. 37.

<sup>376</sup>Ibid. p. 37 (Au Royaume-Uni, Lord Justice Woolf en a proposé un maximum de 400, tandis que la ligne directrice officielle, le Design Briefing System, en suggère 600. En Australie, on considère que 500 constituent une capacité maximale).

### **PRISE DE DÉCISIONS STRATÉGIQUES**

Aux décideurs, à l'administration pénitentiaire, aux autres acteurs de la justice pénale et aux services et groupes concernés

- S'assurer qu'un processus de concertation est entrepris pour garantir que la stratégie décidée reflète les réalités propres au contexte, y compris les ressources disponibles, et que cette stratégie est acceptée par toutes les parties prenantes. Le recours à l'emprisonnement et l'emploi des mesures de surveillance et des sanctions non privatives de liberté doivent être discutés au cours de ce processus de concertation.
- Envisager la mise en œuvre de stratégies de justice pénale à long terme décrites dans le présent *Manuel*, avant d'envisager une augmentation des capacités carcérales, pour atténuer la surpopulation, en tenant compte du fait que la construction de nouvelles prisons ne constitue pas à elle seule une solution durable à ce problème.
- Lorsqu'une extension d'une prison est proposée et acceptée dans l'immédiat, il conviendrait de continuer d'examiner des politiques et des stratégies de planification à plus long terme et de considérer une gamme complète d'options politiques et de pratiques de justice pénale afin d'obtenir des résultats plus durables.
- Veiller à ce que la décision d'élargir une infrastructure pénitentiaire soit accompagnée d'un financement suffisant pour assurer l'application effective des politiques et principes de bonne conception, notamment en ce qui concerne la création de prisons qui offrent des conditions acceptables et promeuvent un bien-être psychologique et une réinsertion sociale effective.

### **UTILISATION OPTIMALE DES CAPACITÉS CARCÉRALES EXISTANTES**

Aux autorités pénitentiaires

#### **Maximiser la capacité dans le système pénitentiaire**

- Il convient de transférer certains détenus dans des établissements à niveaux de sécurité inférieurs, pour atténuer la surpopulation dans les établissements à niveaux de sécurité supérieurs.
- Dans ce contexte, les prisons ouvertes ou semi-ouvertes peuvent être davantage utilisées.

#### **Maximiser la capacité de chaque prison**

- Les bâtiments où les détenus peuvent être logés devraient être réévalués et remis en état pour servir de lieux d'hébergement.
- Les détenus peuvent être répartis de manière plus rationnelle au sein de la prison.
- Les aménagements pour le rangement des effets personnels peuvent être améliorés et des lits superposés pourraient être installés pour augmenter l'espace disponible dans les cellules et les dortoirs, tout en respectant les spécifications recommandées pour les cellules collectives.

### **PLANIFICATION DE L'EXTENSION DES PRISONS**

- Commencer le processus de planification en déterminant les valeurs fondamentales du système pénal, selon lesquelles les établissements pénitentiaires fonctionnent, et les objectifs de ce système, à l'aide des règles et des normes internationales; identifier et déterminer le rôle futur d'une plus grande capacité dans l'ensemble du système pénitentiaire et les fonctions particulières de chaque prison.

- Envisager de préparer un plan général pour orienter la direction, la politique, les stratégies de construction, les directives sur l'emplacement et les objectifs budgétaires pour soutenir la conception architecturale, la rénovation et la construction de chaque installation, y compris les services et les installations nécessaires pour la mise en œuvre des mesures et des sanctions non privatives de liberté.

#### *ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE LA PLANIFICATION*

- Fonder l'extension des prisons ou les plans de rénovation sur le principe de l'accueil des détenus dans l'environnement le moins restrictif sur la base d'évaluations individuelles des risques. Envisager d'accroître l'utilisation des établissements ouverts et semi-ouverts.
- Veiller à ce que les prisons soient situées à proximité raisonnable de la communauté avec laquelle les détenus ont des liens étroits, et d'une source d'approvisionnement en eau et en électricité, ainsi que des services médicaux et autres.
- Accorder la priorité aux prisons de plus petites tailles qui permettent une meilleure gestion et favorisent la réinsertion sociale et le bien-être psychologique des détenus et du personnel.

## CHAPITRE I. PLAN D'ACTION POUR RÉDUIRE LA SURPOPULATION CARCÉRALE

Ce chapitre recueille les recommandations essentielles faites dans ce *Manuel* pour aider les autorités à élaborer des stratégies à court, à moyen et à long terme afin de réduire la surpopulation carcérale dans leur juridiction. Il y est fait référence aux chapitres pertinents de ce *Manuel* où plus de détails sont fournis.

### 1. Évaluation

Au départ, l'élaboration de politiques et de stratégies dans chaque pays devra tenir compte de ses circonstances et de ses défis propres, et doit être précédée d'une évaluation approfondie de la situation. Cette évaluation peut porter sur un examen de la législation pénale, le fonctionnement du système de justice pénale et les défis rencontrés, le recours à la détention préventive, la mise en œuvre de la législation dans la pratique, les politiques de sanctions et leur évolution, la mise en œuvre de mesures et des sanctions non privatives de liberté, les niveaux de surpopulation dans les prisons, les profils des détenus, l'évolution des taux d'incarcération, les services offerts en milieu ouvert pour les mesures et les sanctions non privatives de liberté, la coopération entre les services communautaires et les autorités de la justice pénale, l'accès à l'assistance juridique, et autres questions abordées dans ce *Manuel*.

Une telle évaluation est particulièrement importante pour garantir l'efficacité et la pérennité des stratégies à court, à moyen et à long terme. Ces évaluations doivent être opérées à intervalles réguliers pour vérifier les progrès et revoir les politiques et les plans.

### 2. Stratégies à court terme

#### 2.1 Libération des détenus

Dans les pays où les niveaux de surpopulation sont très élevés, des mesures immédiates pourraient être prises pour réduire les défis liés à la gestion pénitentiaire, prévenir une crise sanitaire et s'assurer que les détenus sont accueillis dans des conditions qui ne portent pas atteinte à leur dignité humaine.

Ces mesures à court terme peuvent inclure les dispositions suivantes:

- *Amnisties*: des amnisties peuvent être accordées sous réserve des garanties décrites dans la partie II, chapitre B, section 11.
- *Mécanismes de libération pour raisons humanitaires*: la libération pour raisons humanitaires et autres mécanismes de libération compassionnelle peuvent être utilisés/davantage utilisés et les procédures pour en bénéficier pourraient être simplifiées et réexaminées, le cas échéant. (Voir partie II, chapitre B, section 10).
- *Examen de la légalité de la détention*: un système de contrôle peut être assuré, notamment par les juges de l'application des peines, pour réévaluer le statut juridique des détenus en vue de libérer sous caution les détenus éligibles,

ceux qui ont dépassé les délais statutaires de la détention préventive, ceux qui ont purgé l'entièreté de leur peine mais qui n'ont pas été libérés et ceux qui sont éligibles à des sanctions non privatives de liberté. (Voir partie II, chapitre C, section 5 et le chapitre E, section 4.)

*Acteurs clefs: législateurs, décideurs, autorités pénitentiaires et autorités judiciaires*

## 2.2 Atténuation des effets de la surpopulation carcérale

Les mesures suivantes peuvent être prises pour atténuer les effets de la surpopulation carcérale:

### Maximisation de la capacité dans le système pénitentiaire

- Des détenus sélectionnés pourraient être transférés dans des niveaux de sécurité inférieurs pour atténuer la surpopulation dans les niveaux de sécurité supérieurs.
- Un recours maximal aux programmes de libération anticipée et aux congés à domicile pourrait également être envisagé.

### Maximisation de la capacité au sein de chaque prison

- Les bâtiments où les détenus peuvent être logés pourraient être réévalués et remis en état pour servir de lieux d'hébergement sans compromettre les règles minimales relatives aux visites et à l'accès aux services médicaux et autres services essentiels.
- Les détenus pourraient être répartis de façon plus rationnelle au sein de la prison.
- Les aménagements pour le rangement des effets personnels pourraient être améliorés et des lits superposés pourraient être installés pour accroître l'espace disponible dans les cellules et les dortoirs.

### Protection de la santé physique et mentale des détenus

- Le temps que les détenus passent en dehors des cellules pourrait être augmenté et un maximum de temps en plein air pourrait être accordé.
- Le nombre de points d'eau pourrait être augmenté pour faciliter l'accès à l'eau; les systèmes d'aération pourraient être améliorés; les installations, le matériel de cuisson, et les systèmes de distribution alimentaire pourraient, si possible, être réexaminés et améliorés; la coopération avec les prestataires locaux de soins de santé et les ONG pourrait être renforcée pour accroître la disponibilité et l'accès aux soins en milieu carcéral.
- Les détenus pourraient avoir davantage de contact avec leur famille pour que leur bien-être psychologique soit assuré. En règle générale, et compte tenu des précautions de sécurité, les autorités pénitentiaires sont encouragées à ne pas empêcher les familles d'apporter de la nourriture aux détenus afin que

ces derniers puissent améliorer leur régime alimentaire susceptible d'être compromis par la surpopulation.

- Des activités pourraient être introduites pour générer des revenus et produire de la nourriture.
- L'utilisation des installations par rotation permettrait d'augmenter le nombre de détenus bénéficiant d'un travail, d'un enseignement et d'une formation professionnelle.
- L'exercice d'un travail en dehors de la prison peut permettre d'atténuer la pression à l'intérieur pendant la journée.

#### Utilisation optimale des ressources pour assurer un maximum de services

- Pour compenser toute pénurie de personnel, les autorités pénitentiaires pourraient identifier et accorder la priorité aux installations et aux services pénitentiaires indispensables dans la prison et déterminer sur cette base les fonctions essentielles que le personnel devrait entreprendre et les tâches non essentielles qu'il devrait interrompre.
- Les systèmes et les services devraient être contrôlés régulièrement pour s'assurer qu'ils sont utilisés à plein régime.
- Des mesures pourraient être prises pour améliorer la coopération avec les organismes communautaires et encourager leur accès aux prisons afin d'y entreprendre des activités qui visent à soutenir les détenus et améliorer leur réadaptation.

#### Renforcement de la formation et de la disponibilité du personnel

- La réorganisation des registres du personnel permettrait une meilleure utilisation des ressources humaines disponibles.
- Le personnel devrait être formé à reconnaître les signes accrus de tension et de colère chez les détenus pour empêcher les troubles d'éclater.

#### Amélioration de la communication

- Pour réduire les tensions et la colère, il importe d'améliorer les moyens de communication avec les détenus et de les informer des actions entreprises pour résoudre les problèmes existants.
- De même, il est essentiel d'encourager et de soutenir le personnel, en lui montrant que la direction valorise son travail et comprend les circonstances difficiles dans lesquelles il opère.

#### Prévention de la corruption

- En raison des risques accrus de corruption en cas de surpopulation, il est conseillé de contrôler davantage les ressources financières et de prendre des mesures pour détecter la corruption et la prévenir. (Voir partie II, chapitre G, section 1.)

*Acteurs clés: les autorités pénitentiaires*



### 3. Stratégies à court et à moyen terme

#### 3.1 Amélioration des mécanismes de coopération entre les organismes de justice pénale

- Des mécanismes de coopération entre les organismes de justice pénale pourraient être développés ou renforcés pour traiter les causes des retards dans le processus pénal, réduire l'arriéré des affaires de façon systématique et atténuer les pressions sur les prisons par des actions communes. (Voir partie II, chapitre C, section 2.)

*Acteurs clefs: les décideurs et les organismes de justice pénale*

#### 3.2 Simplification et accélération du processus de justice pénale

- Un examen approfondi du fonctionnement du processus de justice pénale, notamment les procédures administratives dans les tribunaux, peut être réalisé pour identifier les moyens de les simplifier, en tenant compte de l'intérêt de réformer les codes de procédures pénales et de réduire les pratiques bureaucratiques qui entraînent des retards excessifs. (Voir partie II, chapitre C, section 3.)

*Acteurs clefs: les décideurs, les législateurs et les organismes de justice pénale*

#### 3.3 Amélioration de l'accès à l'assistance juridique

- La coopération avec les prestataires non étatiques des services d'assistance juridique peut être renforcée par le biais d'une approche globale, par exemple en encourageant la mise en place de structures d'assistance juridique composées d'avocats et de conseillers, et en signant des accords avec les barreaux, les facultés de droit et les organisations non gouvernementales et autres pour offrir des services d'assistance juridique. (Voir partie II, chapitre D.)

*Acteurs clefs: les décideurs, les organismes de justice pénale, les services d'assistance juridique*

#### 3.4 Prise de mesures pour réduire la durée de la détention préventive

- Les mesures à prendre pourraient inclure la fixation dans la loi de délais réglementaires de la détention préventive, en mettant en place un système d'inspection judiciaire pour contrôler la mise en œuvre de la législation relative à la détention, y compris des délais fixés par la loi, afin de s'assurer que les détenus sont jugés sans retard injustifié. (Voir partie II, chapitre 5, section 4.)

*Acteurs clefs: les décideurs, les législateurs, les autorités judiciaires et les autorités pénitentiaires*

#### 3.5 Prise en compte de la capacité carcérale lors de l'application de la détention préventive et de l'emprisonnement

- La loi et la pratique devraient interdire le placement des détenus dans des prisons où les normes nationales et internationales concernant l'accueil des détenus ne peuvent être respectées en raison de la surpopulation. (Voir partie II, chapitre B, section 7.)

*Acteurs clefs: les législateurs, les décideurs et les tribunaux*

### 3.6 Augmentation de la capacité carcérale

- En fonction des résultats d'une première évaluation et des consultations avec les parties prenantes, peut-être sera-t-il nécessaire d'envisager d'augmenter la capacité carcérale à moyen terme, pendant que d'autres stratégies de réduction de l'emprisonnement sont en train d'être élaborées.
- À moins qu'il n'y ait un besoin évident d'augmenter la capacité carcérale, compte tenu des considérations soulignées dans la partie II, chapitre H, sections 1 et 2, des mesures qui mettent l'accent sur le développement par le système de justice pénale de réponses appropriées peuvent suffire.
- Si une décision d'agrandir la capacité carcérale est prise, il faudrait évaluer si l'agrandissement des prisons existantes est possible grâce à des transformations architecturales, ou s'il est nécessaire de construire de nouvelles installations. (Voir chapitre H, pour plus de conseils.)

*Acteurs clefs: les décideurs, les organismes de justice pénale, les organismes/ministères offrant des services dans les prisons, les autorités pénitentiaires*

## 4. Stratégies à moyen et à long terme

### 4.1 Mise en place d'un mécanisme d'assistance juridique efficace et durable

- Les fonds alloués aux mécanismes d'assistance juridique pourraient être augmentés et une autorité chargée de l'assistance juridique pourrait être instituée. Des dispositions pour diversifier les prestations d'assistance juridique pourraient également être adoptées. (Voir partie II, chapitre D.)

*Acteurs clefs: les décideurs, les organismes de justice pénale et les prestataires d'assistance juridique*

### 4.2 Réduction du recours à la détention préventive

- Des mesures législatives et pratiques pourraient être prises pour réduire les arrestations arbitraires, en augmentant les possibilités de déjudiciarisation, en interdisant le recours à la détention préventive dans certains cas et en abrogeant toute obligation de placement en détention préventive dans d'autres cas, ainsi qu'en augmentant les possibilités et les mesures alternatives autres que la caution monétaire. (Voir partie II, chapitre E, sections 1 et 2.)

*Acteurs clefs: les législateurs, les décideurs, les services chargés de la détection et de la répression*

### 4.3 Introduction et amélioration du recours aux alternatives à l'emprisonnement

- La législation pourrait être révisée pour s'assurer qu'elle prévoit un large éventail de sanctions non privatives de liberté, adaptées à différents types d'infractions et applicables dans des circonstances particulières. (Voir chapitre F.)

- Les politiques et la législation pourraient être réexaminées et modifiées pour s'assurer que les peines non privatives de liberté sont imposées de manière ciblée et que les conditions qui y sont assorties ne sont pas excessivement pénibles ou inappropriées, afin de remplir les objectifs de la justice et réduire la taille de la population carcérale. (Voir chapitre F.)
- Des mesures pourraient être introduites pour encourager les tribunaux à recourir aux peines non privatives de liberté en réponse à des infractions spécifiques, ou au lieu des courtes peines de prison, en tenant compte de la vulnérabilité, des besoins et de la situation des délinquants. (Voir chapitre F.)
- Le système de libération conditionnelle pourrait être revu et amélioré, en introduisant un meilleur processus de prise de décision, en investissant dans les ressources humaines et dans la formation du personnel en charge de la surveillance des délinquants faisant l'objet d'une libération conditionnelle, en révisant et en modifiant les conditions de cette libération, et en réduisant le recours à l'emprisonnement en cas de violation de ses conditions, tel qu'expliqué dans le chapitre F, section 5.4.
- La situation des délinquants toxicomanes et des délinquants nécessitant des soins de santé mentale devrait faire l'objet d'une attention particulière et des alternatives à l'emprisonnement prévoyant des options de traitement volontaire en milieu ouvert devraient être introduites ou améliorées. (Voir chapitre B, sections 8 et 9; chapitre F, section 6.)

*Acteurs clefs: les décideurs, les organismes de justice pénale et les instituts nationaux de recherche*

#### **4.4 Amélioration de la transparence et de la responsabilisation**

- Le recours à des inspections internes dans les prisons peut servir à évaluer les niveaux de surpopulation dans le système pénitentiaire et dans chaque établissement, à en identifier les causes possibles et à prendre les mesures appropriées pour résoudre les problèmes rencontrés. (Voir partie II, chapitre C, section 5.)
- La transparence pourrait être améliorée en coopérant avec les instances internationales, régionales et nationales en charge du contrôle des prisons, et des efforts pourraient être consentis pour lutter contre la corruption dans le système de justice pénale. (Voir partie II, chapitre 3, section 5.)

*Acteurs clefs: les législateurs, les décideurs et les autorités chargées des sanctions*

- Pour améliorer la mise en œuvre des alternatives à l'emprisonnement, il sera nécessaire de faire des investissements appropriés dans les structures administratives, les ressources humaines et la formation des organismes de surveillance chargés de superviser la mise en œuvre des sanctions, des mesures non privatives de liberté et des services communautaires, tels que les soins de santé mentale, le traitement de la toxicomanie et autres services de soins médicaux.

- Il sera nécessaire de mettre en place des mécanismes de coopération entre tous les organismes chargés d'imposer et de surveiller la mise en œuvre des sanctions. (Voir chapitre F.)

*Acteurs clefs: les décideurs, les organismes de justice pénale, les prestataires de soins de santé, de traitements contre la toxicomanie et autres services communautaires*

## 5. Stratégies à long terme

### 5.1 Examen et révision du cadre législatif

- Un examen et une révision de la législation pénale pourraient être effectués et inclure la décriminalisation de certaines infractions; le relèvement de l'âge de la responsabilité pénale et le développement d'un système de justice pour mineurs pour réduire leur placement en institution; la réduction de peines; un examen et une restriction du nombre d'infractions punies de la perpétuité; l'abrogation en tout ou en partie des lois sur les peines minimales obligatoires; l'instauration de sanctions non privatives de liberté et autres régimes de déjudiciarisation; le renforcement du pouvoir discrétionnaire des juges pour revoir les politiques de contrôle des drogues et les modifier en vue de réduire l'emprisonnement des délinquants mineurs, entre autres. (Voir partie II, chapitre B.)

*Acteurs clefs: les législateurs et les décideurs*

### 5.2 Amélioration de l'efficacité du système de justice pénale

- Des mesures pourraient être prises pour améliorer l'efficacité du système de justice pénale, en renforçant les capacités de ses acteurs, en examinant et en révisant les procédures et les pratiques de recrutement, en évaluant les performances et en attribuant des fonds adéquats à l'administration de la justice pénale. (Voir partie II, chapitre C, section 1.)

*Acteurs clefs: les législateurs et décideurs*

### 5.3 Recherche et gestion des données pour l'élaboration de stratégies et de politiques basées sur des données factuelles

- Des mesures pourraient être prises pour s'assurer que le système de justice pénale produit des données fiables de façon continue, notamment par la mise en place et l'amélioration des systèmes de données relatives aux détenus, afin d'appuyer l'élaboration des politiques.
- Des mesures pourraient être adoptées pour générer des données similaires dans d'autres sphères de responsabilité gouvernementale, telles que les politiques de protection sociale, d'éducation et de soins de santé, afin que des politiques globales et compréhensives puissent être élaborées pour réduire les facteurs qui peuvent contribuer à l'exclusion sociale et à la délinquance et faire baisser l'emprisonnement à long terme.

(Voir partie II, chapitre A, sections 1 et 3.)

*Acteurs clefs: les décideurs, les institutions de justice pénale et les organismes nationaux de recherche.*

#### **5.4 Obtention du soutien de l'opinion publique pour entreprendre des réformes**

- Les données générées pourraient servir à élaborer des stratégies et des politiques pour sensibiliser les politiciens et l'opinion publique et lancer un débat public sur le recours à l'emprisonnement, son coût et ses effets sur les individus, les familles et les communautés; la manière de parvenir à un meilleur équilibre entre les mesures privatives et non privatives de liberté; et le rôle de la communauté dans la mise en œuvre des stratégies de réduction de la surpopulation.
- Les mesures de sensibilisation de l'opinion publique pourraient prévoir l'établissement de mécanismes de coopération avec les médias.

(Voir partie II, chapitre A, sections 3 et 4).

*Acteurs clefs: les décideurs et les institutions de justice pénale*



## TERMINOLOGIE

*Accusé*: toute personne inculpée ou suspectée d'avoir commis une infraction.

*Acquittement*: libération de l'accusé à la suite d'un verdict de non-culpabilité.

*Arrestation*: une privation de liberté ou une mesure de contrainte; l'exercice du pouvoir de privation de liberté à l'égard d'une personne; la mise ou le maintien d'une personne en détention par une autorité judiciaire, en particulier suite à une inculpation.

*Autorité judiciaire*: un tribunal, un juge ou un procureur.

*Capacité officielle ou capacité de conception d'une prison*: nombre total de détenus qu'une prison peut accueillir en respectant les caractéristiques minimales, définies au préalable en termes de surface au sol par détenu ou groupe de détenus, y compris l'espace d'hébergement. La capacité officielle est généralement déterminée au moment où la prison est construite.

*Capacité opérationnelle*: nombre total de personnes pouvant être accueillies avec humanité et en toute sécurité dans une prison à tout moment. La capacité officielle peut changer au fil du temps, à mesure que des modifications sont effectuées ou que les ressources fluctuent.

*Caution*: mécanisme juridique utilisé pour remettre en liberté une personne accusée d'une infraction avant la conclusion de son affaire, lorsque certaines conditions sont remplies. Ces conditions visent à garantir la présence de l'accusé au tribunal pour y être jugé. Elles impliquent généralement le dépôt d'une somme d'argent qui peut être confisquée si l'accusé ne se présente pas au tribunal à l'heure et au lieu convenus.

*Condamnation*: le résultat d'une poursuite pénale conclue par un verdict de culpabilité de l'accusé.

*Condamnation à perpétuité*:

Les trois types de condamnations à perpétuité sont:

- la condamnation à perpétuité ou à une longue peine d'un nombre déterminé d'années, avec à l'issue une libération sans restriction supplémentaire.

- la condamnation à perpétuité pendant un certain nombre d'années, avec à l'issue une possibilité de libération à un moment déterminé.
- l'emprisonnement jusqu'à la mort (naturelle), sans possibilité de libération et/ou avec possibilité (théorique ou plausible) de grâce.

*Conseiller juridique*: personne qui fournit une aide juridique sous forme d'informations sur les lois et procédures et des conseils sur des questions juridiques. Bien qu'ils ne soient pas avocats, les conseillers juridiques reçoivent une formation en droit.

*Décriminalisation*: suppression d'une conduite ou d'une activité de la sphère du droit pénal; la décriminalisation peut inclure l'imposition de sanctions de nature différente (administrative) ou l'abolition de toute sanction. D'autres lois (non pénales) peuvent régir la conduite ou l'activité décriminalisée.

*Défendeur*: personne inculpée qui comparait pour être jugée.

*Délinquant*: personne condamnée pour une infraction.

*Densité de population carcérale*: voir *Taux d'occupation*.

*Dépénalisation*: assouplissement de la peine prévue par la loi pour une ou plusieurs infractions spécifiques.

*Détention préventive (provisoire)*: dans ce *Manuel*, le terme « détention préventive » est utilisé pour désigner la période durant laquelle une personne est privée de sa liberté avant son procès, y compris la détention par la police, jusqu'à la conclusion du procès pénal, y compris l'appel. Le terme est utilisé souvent pour désigner la période qui suit l'ordonnance de détention décernée par une autorité judiciaire et exclut la période initiale de garde à vue par la police ou d'autres organismes d'application de la loi.

*Détenu*: le terme « détenu » est utilisé pour désigner toutes les personnes détenues dans des lieux de détention, y compris les adultes et les mineurs, durant la phase d'enquête, dans l'attente du procès, après la condamnation et avant et après le prononcé de la peine. (Dans d'autres publications, le terme est également utilisé pour désigner exclusivement les personnes reconnues coupables d'une infraction et condamnées à une peine d'emprisonnement).

*Détenu en attente de jugement ou prévenu*: une personne mise en examen, privée de sa liberté, à l'égard de laquelle un jugement définitif n'a pas encore été prononcé (une condamnation ou un acquittement) par un tribunal concernant l'infraction commise.

*Emprisonnement*: dans ce *Manuel*, le terme « emprisonnement » renvoie à la privation de liberté dans tous les lieux de détention, y compris dans les prisons et les maisons d'arrêt. Le terme est souvent utilisé pour désigner la privation de liberté à la suite d'une condamnation.

*Inculpation*: accusation formelle à l'encontre une personne.

*Jugement*: le processus judiciaire de résolution d'un conflit; la décision formelle prononcée par une juridiction.



*Peine de longue durée*: bien qu'il n'y ait pas de définition internationale de la peine de longue durée, selon le Conseil de l'Europe, le seuil d'une peine de longue durée est de cinq ans ou plus.

*Peine minimale obligatoire*: la peine minimale obligatoire fait référence à la peine fixée qu'un juge est tenu de prononcer à l'encontre d'une personne reconnue coupable d'une infraction, nonobstant la culpabilité et les éventuelles circonstances atténuantes.

*Peines privatives de droits*: sanctions qui privent le délinquant de certains droits spécifiques. Une telle sanction pourrait, par exemple, empêcher une personne reconnue coupable de fraude d'occuper un poste de responsabilité comme avocat ou administrateur d'une société. Elle peut empêcher un médecin reconnu coupable d'une faute professionnelle de continuer à exercer la médecine.

*Poursuites*: déclenchement de la procédure pénale.

*Prévention de la criminalité*: éventail d'approches pour prévenir (ou réduire) la criminalité. Elles peuvent inclure le développement social, l'intégration dans la société, la rénovation urbaine et un travail avec des personnes spécifiques identifiées comme vulnérables face au crime, ou susceptibles de commettre des infractions, y compris les délinquants et les anciens délinquants.

*Prison*: le terme « prison » fait référence à tous les lieux de détention définis comme tels par le système de justice pénale où les détenus sont placés, y compris pendant la phase d'enquête, dans l'attente du jugement, après la condamnation et avant ou après le prononcé de la peine. Le terme ne couvre pas les centres de détention pour personnes en situation irrégulière au regard des lois sur l'immigration.

*Réadaptation*: un concept large dans le cadre duquel les facteurs sous-jacents qui conduisent au comportement criminel sont abordés et la probabilité de récidive est réduite; ce terme est souvent utilisé comme synonyme de la réinsertion ou du traitement.

*Récidive*: le fait pour un délinquant de commettre à nouveau un acte répréhensible après avoir été condamné pour une infraction antérieure.

*Réinsertion sociale*: la réinsertion sociale des détenus et des anciens détenus désigne le processus par lequel ces derniers reconstruisent leur vie de manière positive après leur libération, ainsi que le soutien qui leur est apporté durant ce processus pour réduire les probabilités de récidive.

*Retour*: processus par lequel un détenu est préparé à se réinsérer dans la société après avoir purgé une peine de prison.

*Révocation*: action intentée par une autorité compétente, telle que le juge, le ministère public, l'autorité pénitentiaire ou l'organisme chargé des libérations conditionnelles en réponse à une violation des conditions assorties à une mesure non privative de liberté. Il peut s'agir d'une nouvelle infraction ou d'une violation d'autres conditions techniques.

*Sanction*: peine prononcée pour une infraction criminelle.

*Système de justice pénale*: les pratiques et les institutions gouvernementales chargées de la sécurité publique, de l'application des lois et de l'administration de la justice.

*Taux d'emprisonnement*: le nombre de détenus pour 100 000 habitants.

*Taux d'occupation* (connu également comme *Densité de la population*): déterminé en calculant le rapport entre le nombre de détenus à un moment donné et le nombre de places déterminé selon la capacité officielle.

## Mesures et sanctions non privatives de liberté

*Amende*: décision du tribunal en vertu de laquelle le délinquant doit s'acquitter d'une somme d'argent comme sanction pour l'infraction qu'il a commise.

*Avertissement*: mise en garde donnée après l'aveu de culpabilité comme alternative aux poursuites. L'avertissement peut être simple ou conditionnel. Un avertissement simple est utilisé pour répondre de manière simple et rapide aux infractions les moins graves. Il ne s'agit pas d'une condamnation pénale, mais l'avertissement est habituellement enregistré dans une base de données de la police. En cas d'avertissement conditionnel, la personne doit respecter certaines conditions pour recevoir un avertissement et éviter des poursuites pénales pour l'infraction commise. Tout comme l'avertissement simple, il ne s'agit pas d'une condamnation pénale.

*Compensation*: sanction ou mesure par laquelle le délinquant dédommage sa victime.

*Déjudiciarisation*: procédure administrative qui permet à certains délinquants de contourner le système de justice pénale officiel afin d'éviter les poursuites et une condamnation en participant, par exemple, à un processus de médiation ou à des programmes de traitement, ou en dédommageant la victime.

*Foyer de réinsertion*: un espace de vie, généralement géré par le service de probation ou le service pénitentiaire, conçu pour combler le fossé entre la vie en prison et la vie en société.

*Justice réparatrice*: processus qui offre aux victimes la possibilité d'expliquer aux délinquants les conséquences de l'infraction, d'obtenir des réponses à leurs questions et de recevoir des excuses, et permet aux délinquants de comprendre les conséquences de leurs actes et d'entreprendre des actions pour réparer le préjudice. La justice réparatrice peut constituer une alternative aux poursuites pour les infractions les moins graves, lorsqu'un délinquant plaide coupable au tribunal, avant ou après la condamnation, en prison ou en milieu ouvert.

*Libération*: le délinquant est reconnu coupable de l'infraction et la condamnation est inscrite dans son casier judiciaire. Toutefois, soit aucune autre mesure n'est prise à son encontre (libération inconditionnelle), soit aucune mesure n'est prise aussi longtemps que le délinquant ne récidive pas durant un certain laps de temps (libération conditionnelle).

*Libération conditionnelle*: il s'agit de la mise en liberté d'un détenu condamné avant la date d'expiration normale de sa peine d'emprisonnement sous condition de respect d'un certain nombre de conditions individualisées. Elle peut être obligatoire lorsqu'elle a lieu automatiquement après qu'une période minimale ou qu'une proportion fixe de la peine a été purgée, ou discrétionnaire lorsqu'une décision doit être prise quant à la libération d'un détenu sous conditions après qu'une certaine proportion de la peine a été purgée. La libération conditionnelle est toujours assortie de la condition générale que le détenu ne se livre pas à des activités criminelles. Toutefois, cette obligation n'est pas toujours la seule condition imposée. D'autres conditions peuvent être imposées au détenu, dans la mesure où elles permettent de soutenir sa réinsertion sociale.

*Libération sans condition (absolute discharge)*: la libération sans condition est un terme juridique utilisé pour désigner une action judiciaire qui annule les fondements sous-jacents d'une affaire au pénal et dans certains types d'actions civiles. La définition exacte de ce type de libération change d'une juridiction à l'autre. Dans de nombreuses juridictions, une libération sans condition au pénal signifie un abandon des poursuites accordé par un juge à un accusé innocent qui a été précédemment déclaré coupable. Cette action a pour conséquence d'annuler la condamnation pénale et de la rejeter comme si elle n'avait jamais existé. La condamnation est effacée du casier judiciaire de l'accusé comme si celui-ci n'avait jamais été condamné pour l'infraction. Certaines juridictions définissent différemment la libération sans condition dans les affaires pénales. Au Royaume-Uni par exemple, un accusé reconnu coupable peut également bénéficier d'une libération sans condition accordée par le tribunal. Le Royaume-Uni permet en effet au tribunal de reconnaître une personne coupable d'une infraction, mais de ne pas la sanctionner puisqu'il n'est pas dans l'intérêt du public que cette personne soit punie pour ses actes. Dans ce cas, la libération du délinquant peut être inscrite dans son casier judiciaire.

*Médiation*: moyen de résolution des conflits ou des divergences d'intérêts entre le délinquant et la victime. La médiation peut être effectuée par les services de probation ou les organismes de la société civile ou de soutien aux victimes.

*Mesures non privatives de liberté*: obligations imposées à un accusé pour éviter une détention préventive. Elles peuvent inclure un engagement à comparaître devant un tribunal en tant que de besoin, à ne pas influencer les témoins, à se présenter régulièrement à la police ou à d'autres autorités, à se soumettre à une surveillance électronique et/ou à une assignation à résidence ou à la remise du passeport.

*Peine avec sursis*: peine d'emprisonnement prononcée dont l'exécution est suspendue pour un certain délai sous réserve de conditions fixées par le tribunal. Il existe deux types de sursis. Un juge peut dispenser sans condition l'accusé de l'exécution de toute obligation ou de toute restriction (sursis simple). Le sursis simple met fin à l'implication du système judiciaire dans l'affaire et l'accusé ne doit s'acquitter d'aucune obligation. Cependant, la condamnation pénale de l'accusé sera inscrite dans son casier judiciaire. Un juge peut également prononcer un sursis avec mise à l'épreuve. Ce type de condamnation suspend l'exécution de la peine tant que l'accusé observe une conduite satisfaisante. Par exemple, si une personne est déclarée coupable de vol à l'étalage pour la première fois, le juge pourrait prononcer une peine de trente jours d'emprisonnement et en suspendre l'exécution tant que l'accusé ne récidive pas au cours de l'année suivante. Si l'année passe sans incident, la peine est

considérée comme non avenue. Si toutefois, l'accusé récidive, le juge peut révoquer le sursis et obliger l'accusé à purger la condamnation initiale de trente jours de prison.

*Peine différée*: décision de ne pas faire exécuter une peine à condition que le délinquant respecte certaines conditions, comme le suivi d'un traitement contre l'alcoolisme ou la toxicomanie ou le suivi d'une psychothérapie. S'il respecte certaines conditions, le délinquant peut ne pas recevoir de condamnation formelle, et, selon la juridiction, l'infraction est ensuite effacée du casier judiciaire.

*Remise*: la remise de peine est une forme de libération sans condition. Elle est généralement attribuée de manière automatique lorsqu'une proportion fixe d'une peine a été purgée, mais elle peut également consister en une réduction de la peine. La remise de peine dépend parfois du bon comportement en détention et peut être limitée ou retirée si le détenu ne se comporte pas correctement ou commet une infraction disciplinaire.

*Surveillance électronique*: une méthode de surveillance ou de suivi des accusés libérés en attente du procès ou un moyen de faire exécuter des peines en milieu ouvert ou de mettre en œuvre des régimes de libération anticipée. L'accusé ou le délinquant porte une étiquette électronique ou un bracelet à la cheville ou au poignet qui informe le service de surveillance de ses absences pendant la période d'assignation.

*Sanctions non privatives de liberté*: peines prononcées par le tribunal que le délinquant exécute en milieu ouvert plutôt qu'en prison. Elles impliquent certaines restrictions de la liberté à travers des conditions et des obligations comme la participation à des programmes de conseils, de traitement ou de dépistage de la toxicomanie.

*Travail d'intérêt général*: peine purgée en milieu ouvert qui consiste à ce que les délinquants entreprennent, sous surveillance, un travail non rémunéré d'utilité publique.

# BIBLIOGRAPHIE ET LECTURES COMPLÉMENTAIRES

## Généralités

- Carranza, E. (coordinateur), *Crime, Criminal Justice and Prison in Latin America and the Caribbean*, 2010.
- *Making Law and Policy Work*, Penal Reform International, 2010.
- *Model Codes for Post-conflict Criminal Justice*, volumes 1 et 2, O'Connor, V. et Rausch, C., avec Albrecht, H.-J. et Klemencic, G. (eds), United States Institute of Peace, 2007 et 2008.  
(<http://www.usip.org/model-codes-post-conflict-justice-/volume-1>)  
(<http://www.usip.org/model-codes-post-conflict-justice-/volume-2>)
- ONUDC, *Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale*, 2006.  
(<http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menuside>)
- ONUDC, *Manuel sur le renforcement et la réforme des systèmes de justice pénale dans les États sortant d'un conflit, un Guide pour les praticiens*, élaboré en collaboration avec l'United States Institute of Peace, New York, 2011.  
([http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/11-83015\\_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/11-83015_Ebook.pdf))
- ONUDC, *Manuel sur la gestion des dossiers des détenus*, New York, 2008.  
(<https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/PrfileManFr.pdf>)
- Rodley, N. S. avec Pollard, M., *The Treatment of Prisoners Under International Law*, 2011.
- Stern, V., (1998). *A Sin Against the Future: Imprisonment in the World*, Londres, Penguin Books.
- Van Zyl Smit, D. et Snacken, S., *Principles of European Prison Law and Policy*, 2009.

## Recours à l'emprisonnement/surpopulation carcérale: causes et conséquences

- Christie, N., *Crime Control as Industry, Towards Gulags, Western Style*, 2000.
- Christie, N., *A Suitable Amount of Crime*, 2006.
- Garland, D., *The Culture of Control, Crime and Social Order in Contemporary Society*, 2001.
- Garland, D., (ed), *Mass Imprisonment, Social Causes and Consequences*, 2001.
- Mauer, M., *Comparative International Rates of Incarceration: An Examination of Causes and Trends*, présentée à la U.S. Commission on Civil Rights, The Sentencing Project, 2003.
- Stern, V., *Creating Criminals, Prisons and People in a Market Society*, 2006.
- Van Zyl Smit, D., "Swimming against the Tide: Controlling the size of the prison population in the new South Africa" dans B Dixon et E van der Spuy (eds.) *Justice Gained? Crime and Crime Control in South Africa's Transition*, Juta, Le Cap, 2004, 227-258.
- Wacquant, L., *Punishing the Poor, The Neoliberal Government of Social Insecurity*, 2009.

## Réduction de l'emprisonnement/réduction du surpeuplement

- CIEP, Note d'orientation n° 4, *La lutte contre le surpeuplement des prisons*, novembre 2011.  
([http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/french\\_gn\\_4.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/french_gn_4.pdf))
- *How to safely reduce prison populations and support people returning to their communities*, Justice Policy Institute, juin 2010.
- *Smart Reform is Possible, States Reducing Incarceration Rates and Costs While Protecting Communities*, American Civil Liberties Union (ACLU), août 2011.
- *Resource Material Series n° 80, Effective Countermeasures against Overcrowding of Correctional Facilities*, UNAFEI, mars 2010.

## Coûts des prisons

- *The Economic Case for and against Prison*, Matrix Knowledge Group, 2007.  
(<http://www.optimityadvisors.com/sites/default/files/research-papers/10-economic-case-for-and-against-prison.pdf>)
- Elizabeth K. Drake, Steve Aos et Marna G. Miller, Washington Institute for Public Safety, *Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Crime and Criminal Justice Costs: Implications in Washington State*.

([http://www.wsipp.wa.gov/ReportFile/1033/Wsipp\\_Evidence-Based-Public-Policy-Options-to-Reduce-Crime-and-Criminal-Justice-Costs-Implications-in-Washington-State\\_Full-Report.pdf](http://www.wsipp.wa.gov/ReportFile/1033/Wsipp_Evidence-Based-Public-Policy-Options-to-Reduce-Crime-and-Criminal-Justice-Costs-Implications-in-Washington-State_Full-Report.pdf))

- Socioeconomic Impact of Pre-trial Detention, Open Society Justice Initiative, Open Society Foundations, UNDP, 2011.  
(<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/socioeconomic-impact-pretrial-detention-02012011.pdf>)

## Détention préventive

- ‘Between a Rock and Hard Place’, Bail decisions in three South African courts, Karth, V, O’Donovan, M. et Redpath, J., Open Society Foundation for South Africa (OSF-SA).
- Détenu sans procès; Réponse de Fair Trials International au Livre vert de la Commission européenne sur la détention, octobre 2011.
- Livre vert: Renforcer la confiance mutuelle dans l’espace judiciaire européen – Livre vert sur l’application de la législation de l’UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention, Commission européenne, Bruxelles, 14.6.2011, COM(2011) 327 final.
- Hafetz, J. L., Pre-trial Detention, Human Rights, and Judicial Reform in Latin America, Fordham International Law Journal, volume 26, Issue 6, 2002.
- Pre-trial Detention, International Centre for Prison Studies, Note d’orientation n° 5, La détention provisoire, janvier 2005.  
([http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/french\\_gn\\_5.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/french_gn_5.pdf))
- Pre-trial Detention, Open Society Institute, Justice Initiative, printemps 2008.
- Pre-trial Detention and Health: Unintended Consequences, Deadly Results, Open Society Foundations, 2011. ([www.soros.org](http://www.soros.org))
- Pre-trial Detention and Torture: Why Pretrial Detainees Face the Greatest Risk, Open Society Foundations, 2011.  
([http://www.soros.org/initiatives/justice/articles\\_publications/publications/pretrial-detention-and-torture-20110624](http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/pretrial-detention-and-torture-20110624))
- Pre-trial Detention and Corruption (résumé), Open Society Foundations, 2011.  
([http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/criminal\\_justice/articles\\_publications/publications/pretrial-detention-corruption-20100409](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/criminal_justice/articles_publications/publications/pretrial-detention-corruption-20100409))
- Socioeconomic Impact of Pre-trial Detention, Open Society Justice Initiative, Open Society Foundations, UNDP, 2011.  
(<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/socioeconomic-impact-pretrial-detention-02012011.pdf>)
- Van Nostrand, M., Legal and Evidence Based Practices: Application of Legal Principles, Laws and Research to the Field of Pre-trial Services, The Crime and Justice Institute and the National Institute of Corrections, États-Unis, avril 2007.

Des informations sur la campagne globale pour la justice avant la condamnation de l'OIS sont disponibles sur:

<https://www.opensocietyfoundations.org/fact-sheets/why-we-need-global-campaign-pretrial-justice>.

## Assistance juridique

- Community-based Paralegals, A Practitioner's Guide, Open Society Foundation, 2010.
- Expert Working Group Report: International Perspectives on Indigent Defense, U.S. Department of Justice, septembre 2011.
- Improving Pre-trial Justice: The Roles of Lawyers and Paralegals, Open Society Foundations, Open Society Justice Initiative, 2012.
- Iyengar, R., An Analysis of the Performance of Federal Indigent Defense Counsel, Working Paper 13187, National Bureau of Economic Research, juin 2007. (<http://www.nber.org/papers/w13187>)
- Legal Aid Reform and Access to Justice, Open Society Institute, Justice Initiatives, février 2004.
- ONUDC, *Handbook on improving access to legal aid in Africa*, 2011.

## Sanctions/condamnations

- Machado, M. R., "Modern Penal Rationality Left Behind: A Call for Innovative Thinking and Practice in Criminal Law", in Muller, S., Stavros, Z., Frishman, M. et Kistemaker, L. (eds) *The Law of the Future and The Future of Law*, FICHL Publication Series n° 11 (2011), p. 683-693.
- Sentencing in South Africa, rapport de conférence, 25-26 octobre 2006, Le Cap, rapport 1, Open Society Foundation for South Africa, 2006.
- Sloth-Nielsen, J & Ehlers, L, A. Pyrrhic Victory? Mandatory and Minimum Sentences in South Africa, Institute of Security Studies, Occasional Paper 111, juillet 2005.
- Research on the Sentencing Framework Bill, rapport 4, Terblanche, S., Open Society Foundation South Africa, 2008.
- Tonry, M., Frase, R.S., (ed.), *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, Oxford University Press, 2001.
- The Impact of Minimum Sentencing in South Africa, rapport 2, O'Donovan, M. et Redpath, J., Open Society Foundation for South Africa, 2006.
- The Effect of Sentencing on the Size of the South African Prison Population, rapport 3, Giffard, C. et Muntingh, L., Open Society Foundation for South Africa, 2006.
- Van Zyl Smit, D. et Snacken, S., *Principles of European Prison Law and Policy*, 2009 (p. 86 et suivantes).



## Condamnation à perpétuité et peines de longue durée

- Alternative Sanctions to the Death Penalty Information Pack, Penal Reform International, avril 2011.
- Coyle, A., Management of Long-term and Life-sentenced prisoners Internationally in the Context of a Human Rights Strategy.
- Penal Reform International, Penal Reform Briefing n° 1, 2007 (1), Alternatives to the death penalty: the problems with life imprisonment.

## Emprisonnement lié aux drogues/politiques de contrôle de la drogue

- Bewley-Taylor, D., Hallam, C., Allen, R., The Incarceration of Drug Offenders, An overview, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, International Centre for Prison Studies, King's College, Londres, mars 2009.
- *Traitement de l'abus de drogues et réinsertion, Guide pratique pour la planification et la mise en œuvre*, ONUDC, 2003.
- *De la coercition à la cohésion: traiter la dépendance à la drogue par les soins de santé, et non les sanctions*, Document de travail, ONUDC, Prévention de la drogue et Direction générale de la santé, OMS, Département de santé mentale et de toxicologie, 2010.  
([http://www.unodc.org/docs/treatment/Coercion/From\\_coercion\\_to\\_cohesion.pdf](http://www.unodc.org/docs/treatment/Coercion/From_coercion_to_cohesion.pdf))
- Hughes, C. E. et Stevens, A., "What can we learn from the Portuguese Decriminalization of illicit drugs?", in *British Journal of Criminology* (2010) 50, p. 999-1022.
- *Investir dans le traitement des toxicomanes*, Document de travail pour les décideurs politiques, ONUDC, 2003.
- *Interventions pour aborder le VIH dans les prisons, Traitements de la toxicomanie*, OMS, ONUDC, ONUSIDA, 2007.
- ONUDC-OMS, Programme commun sur le traitement de la toxicomanie et les soins aux toxicomanes, 2009.  
([https://www.unodc.org/docs/treatment/brochure\\_UNODC\\_WHO\\_programme\\_F.pdf](https://www.unodc.org/docs/treatment/brochure_UNODC_WHO_programme_F.pdf))

Plus de publications de l'ONUDC sur les traitements et les soins de la toxicomanie:

<http://www.unodc.org/unodc/en/drug-prevention-and-treatment/index.html>

Plus de publications de l'ONUDC sur le VIH et la toxicomanie dans les installations pénitentiaires:

<http://www.unodc.org/unodc/en/hiv-aids/new/publications.html>

## Tribunaux de traitement de la toxicomanie

- Addicted to Courts: How a Growing Dependence on Drug Courts Impacts People and Communities, Justice Policy Institute, mars 2011.
- Cooper, C.S., Franklin, B., Mease, T., Establishing Drug Treatment Courts: Strategies, Experiences and Preliminary Outcomes, volume 1: Vue d'ensemble et résultats d'enquêtes, avril 2010.
- Rossman, S. B., Roman, J. K., Zweig, J. M., Rempel, M., Lindquist, C. H., The Multi-site Adult Drug Court Evaluation, The Urban Institute, Center for Court Innovation, RTI International, 2011.

## Sanctions et mesures non privatives de liberté

- Freiberg, A., Moore V., Suspended Sentences And Public Confidence In the Justice System, présenté à la Sentencing Conference (février 2008), National Judicial College of Australia/ANU College of Law.
- Note d'orientation n° 15, Développer des peines non privatives de liberté, International Centre for Prison Studies.  
([http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/french\\_gn\\_15.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/french_gn_15.pdf))
- Lappi-Seppälä, T., Enhancing the Community Alternatives – Getting the Measures Accepted and Implemented.  
([http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS\\_No61/No61\\_11VE\\_Seppala3.pdf](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No61/No61_11VE_Seppala3.pdf))
- Lulham R., Weatherburn D., et Bartels L., The recidivism of offenders given suspended sentences: A Comparison with full-time imprisonment, *Crime and Justice Bulletin*, n° 136, NSW Bureau of Crime Statistics and Research, septembre 2009.
- McInnis, L. & Jones, C., Trends in the use of Suspended Sentences in NSW, Crime and Justice Statistics, NSW Bureau of Crime Statistics and Research, Issue paper n° 47, mai 2010.
- ONUDC, *Manuel des principes fondamentaux et des pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement*, Série de manuels sur la justice pénale, 2007.
- Stern V., Alternatives to prison in developing countries, International Centre for Prison Studies and Penal Reform International, 1999.
- Stern, V., Developing Alternatives to Prison in East and Central Europe and Central Asia, A Guidance Handbook, International Centre for Prison Studies, King's College, Londres, mai 2002.
- Toolkit on Diversion and Alternatives to Detention, UNICEF, 2009.  
([http://www.unicef.org/tdad/index\\_55653.html](http://www.unicef.org/tdad/index_55653.html))

## Catégories vulnérables

- ONUDC, *Handbook on Prisoners with Special Needs*, New York, 2009. ([http://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/Handbook\\_on\\_Prisoners\\_with\\_Special\\_Needs.pdf](http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Prisoners_with_Special_Needs.pdf))
- ONUDC, *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, New York, 2008. (<https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women-and-imprisonment.pdf>)
- ONUDC, *Handbook on the International Transfer of Sentenced Persons*, New York, 2012. ([http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/11-88322\\_ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/11-88322_ebook.pdf))
- Les publications de l'ONUDC sur la justice pour mineurs sont accessibles sur: (<http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/tools.html?ref=menuside>)

## Libération anticipée/libération conditionnelle

- Burke, P., Tonry, M., *Successful Transition and Reentry for Safer Communities, A Call to Action for Parole*, 2006.
- Dandurand, Y., Christian J., Murdoch, D., Brown, R. E., Chin, V., *The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations, A Comparative Analysis*, novembre 2008.
- Ellis T. et Marshall P., Home Office Research, Development and Statistics Directorate, United Kingdom, "Does Parole Work? A Post-Release Comparison of Reconviction Rates for Paroled and Non-Paroled Prisoners", *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, volume 33, n° 3, p. 300-317, 2000.

## Réinsertion sociale/récidive

- Maruna, S., et Immarigeon, R., *After Crime and Punishment, Pathways to offender reintegration*, 2004.
- ONUDC, *Manuel d'introduction sur la prévention de la récidive et la réinsertion sociale des délinquants*, 2012.
- Rios, N. et Greene, J., *Reducing Recidivism: A Review of Effective State Initiatives, Justice Strategies*, A Project of the Tides Center, avril 2009.

## Construction d'établissements pénitentiaires et d'infrastructures

- Fairweather, L. et McConville, S., *Prison Architecture, Policy, Design and Experience*, 2003.
- Goble, R.T., *Correctional Facilities Needs Assessment and Master Planning, Planning Manual*, The International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme and the International Corrections and Prisons Association, juin 2004.
- *Eau, assainissement, hygiène et habitat dans les prisons*, CICR, 2005.
- *Guide pratique, Eau, assainissement, hygiène et habitat dans les prisons*, 2012.

## SITES WEB UTILES

- Office des nations Unies contre la drogue et le crime: [www.unodc.org](http://www.unodc.org)
- ONUDC, Réforme de la justice pénale, Outils et publications: [www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/tools.html?ref=menuse](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/tools.html?ref=menuse)
- ONU Institut pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en Amérique latine (ILANUD): [www.ilanud.or.cr](http://www.ilanud.or.cr)
- ONU Institut pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en Afrique: [www.unafri.or.ug](http://www.unafri.or.ug)
- ONU Institut pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en Asie et en Extrême-Orient: [www.unafei.or.jp/english/](http://www.unafei.or.jp/english/)
- Fonds des Nations Unies pour l'enfance: [www.unicef.org](http://www.unicef.org)
- Comité international de la Croix-Rouge: [www.icrc.org](http://www.icrc.org)
- Conseil de l'Europe: [www.coe.int](http://www.coe.int)
- International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy: [www.icclr.law.ubc.ca](http://www.icclr.law.ubc.ca)
- International Centre for Prison Studies: [www.kcl.ac.uk](http://www.kcl.ac.uk) (Coyle, A., A Human Rights Approach to Prison Management, 2009; Guidance Notes on prison reform issues, including on prison overcrowding, pre-trial detention and alternatives to imprisonment).
- CIEP, World Prison Brief (World prison populations, imprisonment rates): <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/>
- Penal Reform International: [www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)
- Urban Institute, Justice Policy Centre: [www.urban.org](http://www.urban.org)
- The Vera Institute of Justice: <http://www.vera.org/>
- Open Society Institute, Justice Initiative: [www.soros.org/initiatives/justice/focus](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus)







# ONU DC

Office des Nations Unies  
contre la drogue et le crime

Centre international de Vienne, Boîte postale 500, 1400 Vienne, Autriche  
Téléphone: (+43-1) 26060-0, Télécopie: (+43-1) 26060-5866, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

