



# Douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale



Salvador (Brésil), 12-19 avril 2010

Distr. générale  
25 janvier 2010  
Français  
Original: anglais

Point 5 de l'ordre du jour provisoire\*

**Application efficace des principes directeurs des  
Nations Unies en matière de prévention du crime**

## **Atelier sur les stratégies et meilleures pratiques de prévention de la surpopulation carcérale**

**Document d'information\*\***

### *Résumé*

La réduction de la surpopulation carcérale devrait avoir, en dépit de sa complexité, un rang de priorité élevé. Le présent document examine les facteurs qui contribuent à ce problème, notamment les politiques de justice pénale qui accordent un poids excessif aux sanctions ou dont les incidences n'ont peut-être pas été correctement évaluées; l'absence d'alternatives à l'emprisonnement et de politiques et lignes directrices en matière de peines qui encouragent le recours aux mesures non privatives de liberté; les insuffisances et les retards dans les procédures judiciaires; les difficultés rencontrées par les pauvres et les personnes vulnérables pour accéder à la justice; l'absence de programmes de réinsertion sociale et de soutien après la libération; et l'insuffisance de l'infrastructure et de la capacité des établissements carcéraux.

\* A/CONF.213/1.

\*\* Le Secrétaire général tient à remercier le Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale et l'Institut pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en Asie et en Extrême-Orient d'avoir aidé à organiser l'atelier.



## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	3
II. Facteurs contribuant à la surpopulation carcérale .....	6
A. Défaillances dans la procédure pénale .....	6
B. Politiques pénales répressives et recours excessif à la détention et à l’incarcération .....	7
C. Dispositions insuffisantes en matière de peines et de mesures non privatives de liberté .....	8
D. Difficultés d’accès à la justice .....	9
E. Inefficacité des mesures de prévention de la récidive .....	9
F. Absence ou sous-utilisation des programmes de libération .....	10
G. Insuffisance de l’infrastructure et de la capacité pénitentiaires .....	10
H. Autres facteurs .....	10
III. Stratégies visant à réduire la surpopulation carcérale .....	11
A. Politiques et programmes diversifiés en matière de justice pénale .....	12
B. Améliorer l’efficacité du processus de justice pénale .....	12
C. Politiques diversifiées en matière de peines .....	14
D. Accroître le recours aux alternatives à la détention et à l’emprisonnement .....	15
E. Renforcer l’accès à la justice et aux mécanismes d’aide juridictionnelle .....	17
F. Élaborer des dispositions relatives à la libération anticipée ou renforcer celles qui existent .....	18
G. Mesures efficaces pour prévenir la récidive .....	19
H. Accroître la capacité des prisons .....	19
I. Mener des travaux de recherche et mettre au point des systèmes d’information .....	20
J. Des politiques sociales diversifiées .....	21
IV. Conclusion .....	21

## I. Introduction

1. L'augmentation rapide de la population carcérale est l'un des problèmes les plus difficiles auxquels sont confrontés les systèmes de justice pénale dans le monde. D'après le Centre international d'études pénitentiaires, plus de 9,8 millions de personnes étaient détenues dans des établissements pénitentiaires à travers le monde, que ce soit en détention provisoire ou suite à une condamnation<sup>1</sup>. Le World Prison Brief<sup>2</sup> établi par le Centre indique que la population carcérale a augmenté dans 71 % des pays étudiés (64 % des pays d'Afrique, 83 % des pays d'Amérique, 76 % des pays d'Asie, 68 % des pays d'Europe et 60 % des pays d'Océanie). Les taux de population carcérale, qui correspondent au nombre de détenus pour 100 000 habitants, varient considérablement d'une région du monde à l'autre et au sein d'une même région, ainsi que d'un établissement pénitentiaire à l'autre au sein d'un même pays.

2. D'après le World Prison Brief, 114 des 191 pays pour lesquels des données avaient été recueillies avaient un taux d'occupation des prisons de plus de 100 % (ce qui indiquait une surpopulation). Seize d'entre eux enregistraient un taux de surpopulation carcérale<sup>3</sup> supérieur à 200 % et 25 autres un taux se situant entre 150 et 200 %. D'après Penal Reform International, la population carcérale dépasse en Europe les capacités officielles de 30 % en moyenne, tandis que le taux d'occupation des prisons aux États-Unis est de 107 %. Au Bangladesh, le taux d'occupation des prisons dépasse de 288 % les capacités officielles, soit le taux le plus élevé d'Asie du Sud. Avec 337 %, le Kenya enregistre le taux le plus élevé de surpopulation carcérale au monde.

3. Les participants au dixième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Vienne en 2000, et au onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, tenu à Bangkok en 2005, ont reconnu qu'il importait de contenir la croissance de la population carcérale et la surpopulation en promouvant des alternatives sûres et efficaces à l'incarcération et en développant les politiques de justice réparatrice.

4. Les participants aux quatre réunions régionales préparatoires organisées avant le douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale<sup>4</sup> ont reconnu que le taux d'occupation des établissements pénitentiaires

<sup>1</sup> Roy Walmsley, "World prison population list", 8<sup>e</sup> éd. (Londres, King's College, Centre international d'études pénitentiaires, décembre 2008). Disponible à l'adresse: [www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/wppl-8th\\_41.pdf](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/wppl-8th_41.pdf).

<sup>2</sup> Disponible à l'adresse: [www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/) (dernière consultation le 8 février 2010).

<sup>3</sup> L'expression "surpopulation carcérale" désigne généralement les cas dans lesquels le taux d'occupation des prisons est supérieur à 100 % de la capacité. Toutefois, les méthodes utilisées pour évaluer la capacité des prisons varient d'un pays à l'autre, en fonction de l'espace octroyé à chaque détenu conformément aux règles législatives et administratives du pays. Une comparaison des taux de surpopulation peut donc induire en erreur. Les incidences de la surpopulation dépendent non seulement de l'espace octroyé à chaque détenu, mais aussi du temps accordé à chaque détenu pour mener des activités hors de sa cellule. Le présent document ne traite pas des mesures qui peuvent être prises au sein des prisons pour réduire les effets de la surpopulation.

<sup>4</sup> Rapports des réunions régionales pour l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Asie occidentale, l'Asie et le Pacifique et l'Afrique préparatoires au douzième Congrès (A/CONF.213/RPM.1/1,

dépassait les capacités et que la surpopulation était un problème fréquent et grave. Ils ont recommandé que l'atelier sur les stratégies et meilleures pratiques de prévention de la surpopulation carcérale mette en particulier l'accent sur l'élaboration de stratégies et politiques globales, coordonnées, multisectorielles et durables qui prévoient la participation de toutes les parties prenantes dans le système de justice pénale.

5. Depuis plus de 50 ans, l'Organisation des Nations Unies élabore des règles et normes pour encourager l'établissement de systèmes de justice pénale qui répondent aux normes fondamentales relatives aux droits de l'homme. La surpopulation carcérale peut compromettre le respect de ces normes et avoir de ce fait un impact négatif sur les personnes détenues, leur famille, le système pénitentiaire et la communauté dans son ensemble. En outre, le non-respect du droit à un procès équitable peut contribuer à accroître le nombre de personnes en détention provisoire et de condamnations et partant la population carcérale.

6. Les premières règles et normes des Nations Unies, l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus<sup>5</sup>, contiennent des dispositions sur les droits des personnes détenues et des prescriptions minimales concernant les conditions de détention, qui peuvent être compromises par la surpopulation des établissements pénitentiaires. L'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement (résolution 43/173 de l'Assemblée générale, annexe) et les Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus (résolution 45/111 de l'Assemblée, annexe) complètent ces règles. D'autres instruments des Nations Unies insistent sur l'importance de l'application de mesures non privatives de liberté et du recours à l'incarcération et à la détention provisoire uniquement en dernier ressort, en vue de réduire le nombre de personnes emprisonnées (Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo) (résolution 45/110 de l'Assemblée, annexe)). Parmi les instruments des Nations Unies qui visent spécifiquement à lutter contre la détention provisoire non nécessaire ou inutilement prolongée, qui contribue souvent à la surpopulation carcérale, figurent notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme (résolution 217 A (III) de l'Assemblée) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée, annexe). Certains instruments tels que les Principes fondamentaux concernant le recours à des programmes de justice réparatrice en matière pénale (résolution 2002/12 du Conseil économique et social, annexe) encouragent le recours à la justice réparatrice, qui facilite l'application d'alternatives à la détention provisoire (*déjudiciarisation*) et à l'incarcération. L'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing) (résolution 40/33 de l'Assemblée, annexe) et les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (résolution 45/113 de l'Assemblée, annexe) visent exclusivement les enfants et les jeunes en conflit avec la loi et énoncent des lignes directrices pour l'administration de la justice pour mineurs et pour les établissements où sont placés les mineurs.

---

A/CONF.213/RPM.2/1, A/CONF.213/RPM.3/1 et A/CONF.213/RPM.4/1, respectivement).

<sup>5</sup> *Droits de l'homme: recueil d'instruments internationaux*, vol. I (première partie): *Instruments universels* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.02.XIV.4 (vol. I, première partie)), sect. J, n° 34.

7. Des instruments régionaux mettent également l'accent sur la gravité des problèmes que pose le surpeuplement carcéral et sur la menace potentielle qu'il fait peser sur les droits des personnes détenues et prévoient des alternatives à l'emprisonnement qui se défendent sur le plan des principes et soient efficaces dans la pratique pour trouver une solution viable à long terme au surpeuplement carcéral (Déclaration de Kampala sur les conditions de détention dans les prisons en Afrique (résolution 1997/36 du Conseil, annexe); Déclaration de Kadoma sur le travail d'intérêt collectif (résolution 1998/23 du Conseil, annexe I) et recommandations y relatives sur la surpopulation carcérale; Déclaration d'Arusha sur la bonne pratique en matière pénitentiaire (résolution 1999/27 du Conseil, annexe); et Déclaration de Lilongwe sur l'accès à l'assistance juridique dans le système pénal en Afrique).

8. Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires surpeuplés sont contraires aux droits fondamentaux des personnes détenues, compromettent la sécurité du personnel pénitentiaire et celle du public en général et affaiblissent l'aptitude des systèmes pénitentiaires à répondre aux besoins des personnes détenues en matière de soins de santé primaires, d'alimentation et d'hébergement et à offrir des programmes de réadaptation, d'éducation, de formation et de loisirs. En raison de la surpopulation, les autorités pénitentiaires sont moins à même de gérer efficacement les prisons, de répondre aux besoins de réinsertion sociale des personnes détenues et de veiller à ce que celles-ci soient traitées conformément aux prescriptions des règles et normes des Nations Unies. Cette situation risque en outre de créer un environnement de travail dangereux pour le personnel, et d'empêcher de recenser les personnes détenues avec exactitude et de les placer dans la catégorie qui leur correspond vraiment. Celles qui n'ont pas accès à des programmes de traitement risquent davantage de récidiver après leur libération. Le coût social de l'échec de la réinsertion est considérable, tant sur le plan financier qu'en termes de sécurité publique.

9. De nombreux pays ont adopté des mesures pour répondre aux divers problèmes que pose la surpopulation dans les établissements pénitentiaires<sup>6</sup> et pour en atténuer les effets. Le présent atelier permet aux représentants des gouvernements, aux experts et aux praticiens d'échanger des informations sur les stratégies et les pratiques optimales pour réduire la surpopulation carcérale. En particulier, il est l'occasion de faire ce qui suit:

- a) Examiner des stratégies visant à améliorer l'équité et l'efficacité de la procédure pénale;
- b) Examiner les bonnes pratiques et des stratégies pour améliorer l'accès des pauvres et des personnes vulnérables à la justice;
- c) Examiner les bonnes pratiques en ce qui concerne la décriminalisation, les alternatives à la détention provisoire, la justice réparatrice à tous les stades de la procédure et les alternatives à l'incarcération, et évaluer leur impact sur la surpopulation carcérale;
- d) Examiner les stratégies possibles pour étendre le recours aux mesures de libération anticipée;

---

<sup>6</sup> Dans le présent document, le terme "établissement pénitentiaire" désigne non seulement les prisons mais aussi les centres de détention provisoire même si ceux-ci ne remplissent pas une fonction pénitentiaire.

e) Identifier les programmes efficaces de prévention de la récidive en tant que moyen de réduire la surpopulation carcérale.

## **II. Facteurs contribuant à la surpopulation carcérale**

10. Les raisons de l'augmentation de la population carcérale dans le monde sont multiples et elles varient d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre. Parmi les éléments qui ont une incidence sur la taille de la population carcérale figurent un certain nombre de facteurs et politiques d'ordre économique et social, l'existence ou l'inexistence de réseaux d'aide sociale et de services sanitaires au niveau local, les mesures de prévention de la criminalité, l'état du système de justice pénale, la perception de la criminalité dans la société et le rôle de l'emprisonnement dans la lutte contre la criminalité. D'autres facteurs, tels que le recours excessif à l'emprisonnement, la corruption, des politiques sociales rigoureuses et l'accroissement des inégalités dans la distribution des revenus, ont également un impact considérable. Dans la plupart des pays, ces facteurs ont des effets cumulatifs. C'est pourquoi une stratégie multidisciplinaire et globale doit être adoptée pour les neutraliser.

11. Aux fins du présent document, les principales causes de la surpopulation carcérale peuvent être résumées comme suit: a) défaillances dans la procédure pénale; b) politiques pénales punitives et recours excessif à la détention et à l'incarcération, en particulier avant le procès; c) insuffisance de la législation en matière de peines et de mesures non privatives de liberté et absence de politiques et lignes directrices claires encourageant le recours à ces mesures et peines; d) difficultés rencontrées par de vastes secteurs de la société, en particulier les pauvres et les personnes vulnérables, pour accéder à la justice; e) inefficacité des mesures de prévention de la récidive; f) absence de programmes de libération ou sous-utilisation de tels programmes; et g) installations et ressources pénitentiaires insuffisantes ou inexistantes.

### **A. Défaillances dans la procédure pénale**

12. La surpopulation carcérale est souvent due à des problèmes et des insuffisances dans le système de justice pénale: enquêtes inefficaces ou trop longues, application limitée des alternatives à la détention provisoire, gestion des affaires inefficace, insuffisance des ressources des services de poursuite et des juridictions et absence de dispositions prévoyant le recours à des procédures sommaires<sup>7</sup> ou utilisation limitée de ces procédures. Ces problèmes contribuent à

---

<sup>7</sup> Aux fins du présent document, on entend par "procédure sommaire" une procédure simplifiée qui permet d'accélérer le jugement d'une affaire par un tribunal, en vue d'améliorer l'efficacité du système de justice pénale et de réduire les coûts. En général, la procédure sommaire est utilisée par les tribunaux de première instance, le plus souvent pour des infractions mineures; il s'agit d'une procédure accélérée qui permet d'éviter ou de simplifier certaines procédures formelles. Au Canada, par exemple, la législation nationale a été modifiée afin de permettre l'"hybridation" d'infractions prévues au Code criminel qui auparavant donnaient nécessairement lieu à une procédure de mise en accusation. Les procureurs peuvent ainsi choisir, dans les cas qui s'y prêtent, la procédure sommaire et éviter la procédure plus complexe de mise en accusation applicable en cas d'infraction majeure (audience préliminaire (audience de renvoi en jugement) ou procès devant un juge et un jury). L'hybridation permet de simplifier et

l'encombrement des tribunaux, à des retards inacceptables dans les enquêtes et à l'ouverture trop tardive des procès, à des ajournements multiples et souvent inutiles et à des retards excessifs dans les procédures et les jugements; tous ces éléments constituent des facteurs qui contribuent à l'allongement de la durée de détention provisoire<sup>8</sup>. Parfois, la durée de détention provisoire dépasse la durée de la peine dont la personne est passible. Dans de nombreux pays, les personnes en détention provisoire représentent une part importante de la population carcérale<sup>9</sup>.

13. Le manque de coopération entre les services de justice pénale, tels que la police, les services de poursuite et les juridictions, qui s'accompagne parfois d'une communication insuffisante, est également un sujet de préoccupation. Une des causes profondes de ces difficultés est le manque d'informations exactes et actualisées sur les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires. En l'absence de dossiers tenus à jour, les autorités pénitentiaires ne disposent pas d'informations suffisantes sur l'identité des personnes détenues et sont incapables de suivre l'évolution de leur affaire. En ce qui concerne les personnes en détention provisoire, l'absence de dossiers tenus à jour, indiquant notamment la date des audiences, peut entraîner des retards considérables. L'existence d'un système permettant d'avoir accès à des dossiers complets et tenus à jour sur toutes les personnes détenues est un préalable indispensable pour l'élaboration de politiques efficaces et la bonne gestion des prisons.

## **B. Politiques pénales répressives et recours excessif à la détention et à l'incarcération**

14. Des politiques de justice pénale répressives ont eu une incidence sur l'augmentation de la population carcérale et le surpeuplement des prisons. Des études réalisées dans certains pays montrent que la croissance de la population carcérale est imputable à des facteurs souvent sans rapport avec le taux de criminalité<sup>10</sup>. Ainsi, le recours grandissant à l'emprisonnement semble, dans bien des cas, être la conséquence de politiques pénales répressives adoptées pour des raisons d'opportunisme politique. Dans de nombreux pays, les tribunaux sont plus enclins aujourd'hui qu'il y a dix ans à prononcer des peines d'emprisonnement et à imposer des peines plus longues<sup>11</sup>. Certains pays ont de plus en plus souvent recours à des peines d'emprisonnement à perpétuité avec ou sans possibilité de libération conditionnelle pour un nombre grandissant d'infractions. Dans de

---

d'accélérer le jugement d'affaires concernant des infractions relativement mineures. Pour un examen de certaines réformes adoptées dans les systèmes de justice pénale inquisitoires dans le but d'accélérer les procédures pénales, notamment en réduisant le caractère formel des procès pénaux et en simplifiant l'instruction, voir Albin Eser, "The acceleration of criminal proceedings and the rights of the accused: comparative observations as to the reform of criminal procedure in Europe", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 3, n° 4 (1996).

<sup>8</sup> Human Rights Watch, "*Le côté pervers des choses*": *Torture, conditions de détention inadaptées et usage excessif de la force de la part des forces de sécurité guinéennes* (New York, 2006), disponible à l'adresse [www.hrw.org/reports/2006/guinea0806/](http://www.hrw.org/reports/2006/guinea0806/).

<sup>9</sup> Département d'État des États-Unis, Country reports on human rights practices: Senegal (2007), disponible à l'adresse [www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2007/100501.htm](http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2007/100501.htm).

<sup>10</sup> "Over-use of imprisonment: causes, consequences and responses", *Penal Reform International Newsletter*, vol. 55, juillet 2006, p. 5.

<sup>11</sup> Ibid.

nombreux pays, on emprisonne des personnes ayant commis des infractions mineures et non violentes au lieu d'en rester au premier stade de la justice pénale: avertissement, amende, sursis ou mesure de justice réparatrice.

15. Certaines politiques de justice pénale ont été identifiées comme des causes majeures de l'accroissement de la population carcérale et du surpeuplement des prisons, notamment l'augmentation du nombre d'infractions passibles d'une peine d'emprisonnement et l'allongement de la peine de prison applicable à certaines infractions<sup>12</sup>. Les politiques qui font que les personnes condamnées doivent être emprisonnées plus longtemps, notamment le passage de peines de durée indéterminée à des peines de durée déterminée, l'augmentation du nombre de peines plancher<sup>13</sup> et la suppression de la pratique des réductions de peine pour bonne conduite, peuvent contribuer à la surpopulation carcérale. La pression exercée par la société joue également un rôle à cet égard; les sociétés touchées par des problèmes de sûreté et de sécurité peuvent soutenir des lois et des politiques qui contribuent à la surpopulation carcérale, notamment par le recours accru à la détention provisoire. La pression exercée par les citoyens sur les gouvernements, souvent par le biais des médias, pour que les délinquants soient punis est une des raisons pour lesquelles la prison reste le principal instrument de répression<sup>14</sup>. La pression de la société peut aussi faire hésiter les commissions de libération conditionnelle à accorder des libérations anticipées ou entraver l'adoption de programmes et de services visant à aider les délinquants à se réinsérer dans la société.

16. Les politiques relatives aux procédures pénales pendant l'enquête et le procès et les dispositions relatives au maintien ou à la remise en liberté sous caution et au maintien ou à la remise en liberté provisoire peuvent avoir un impact considérable sur la population carcérale. L'absence de législation ou la non-application de la législation existante concernant les critères de mise en détention provisoire peuvent limiter l'accès au maintien ou à la remise en liberté sous caution et aux autres possibilités de liberté provisoire. Les personnes en détention provisoire peuvent être détenues pendant de longues périodes en raison de politiques et de pratiques qui causent des retards inutiles et entravent le bon déroulement des procédures. Dans certains pays, les suspects sont censés comparaître devant un tribunal dans un délai déterminé. Toutefois, la police peut demander un nombre indéfini de fois la prolongation de leur détention jusqu'à la clôture de l'enquête. Ainsi, les personnes peuvent rester en détention pendant de longues périodes sans être inculpées.

### C. Dispositions insuffisantes en matière de peines et de mesures non privatives de liberté

17. Dans de nombreux pays, la législation nationale ne prévoit qu'un nombre limité d'alternatives à l'incarcération; lorsque de telles alternatives existent, les

<sup>12</sup> David Beck-Brown, "The high cost of prison overcrowding", *San Diego Union-Tribune*, 27 avril 2006 (disponible à l'adresse: [www.davidbeck-brown.com/literaryarts\\_cost\\_of\\_prison\\_overcrowding.shtml](http://www.davidbeck-brown.com/literaryarts_cost_of_prison_overcrowding.shtml)); voir aussi Patrick Kinkade, Matthew Leone and Scott Semond, "The consequences of jail crowding", *Crime and Delinquency*, vol. 41, n° 1 (1995), p. 150 à 161.

<sup>13</sup> Julia Sloth-Nielsen and Louise Ehlers, "Assessing the impact: mandatory and minimum sentences in South Africa", *SA Crime Quarterly*, vol. 14, décembre 2005, p. 15 à 22.

<sup>14</sup> Jeremy Sarkin, ed., *Human Rights in African Prisons*, Ohio University Research in International Studies, Africa Series (Athens, Ohio, Ohio University Press, 2008), p. 2.

tribunaux rechignent souvent à y avoir recours et privilégient généralement l'emprisonnement. Le recours limité aux mesures non privatives de liberté peut être dû à une politique de justice pénale globalement répressive ou être lié à l'absence de réforme législative en raison de l'insuffisance des ressources, du manque de formation des juges ou de l'inexistence de lignes directrices claires encourageant le recours aux mesures non privatives de liberté.

18. Les politiques en matière de peines qui encouragent le placement dans des programmes en milieu ouvert mais qui n'imposent aucune obligation quant à la mise en place et au maintien de tels programmes sont inefficaces et ne contribuent aucunement à réduire la surpopulation carcérale. Lorsque de telles alternatives à l'incarcération existent, des ressources suffisantes sont nécessaires pour appuyer l'application des mesures non privatives de liberté et superviser les délinquants en milieu ouvert.

#### **D. Difficultés d'accès à la justice**

19. L'absence d'un système de représentation en justice adapté et efficace peut contribuer à accroître la population carcérale. Les accusés non représentés risquent souvent de rester en détention jusqu'à l'audience ou jusqu'au procès ou jusqu'à leur condamnation, même pour des infractions mineures. L'absence de représentation est aussi l'une des causes des retards dans le processus de justice pénale. Le nombre de conseils, juristes ou parajuristes, disponibles pour représenter ou assister les accusés dans les postes de police, les tribunaux ou les prisons est parfois faible, en particulier dans les zones isolées. Dans de nombreux pays, les pauvres et les personnes vulnérables ont un accès insuffisant aux services d'aide juridictionnelle qui pourraient les aider à éviter la détention jusqu'à l'audience ou jusqu'au procès ou, une fois reconnus coupables, à demander une peine alternative à l'emprisonnement.

#### **E. Inefficacité des mesures de prévention de la récidive**

20. L'absence (totale ou partielle) et l'inefficacité des mesures de réadaptation des délinquants, tant à l'extérieur que dans les prisons, peuvent avoir une incidence sur les taux de récidive. L'absence de programmes de réinsertion dans les établissements pénitentiaires peut compromettre le succès de la réinsertion sociale des délinquants et donc accroître les risques de récidive, ce qui peut, à son tour, avoir un impact considérable sur la population carcérale. Dans certains pays, le segment de la population carcérale qui connaît la croissance la plus rapide est constitué de délinquants ayant violé les conditions de leur libération conditionnelle ou de leur probation<sup>15</sup>. Toutefois, il faudrait également examiner si les conditions dont sont assorties la libération conditionnelle ou la probation ne sont pas trop strictes et donc trop difficiles à respecter par les délinquants. En outre, dans certains pays, le seul moyen dont disposent les autorités en cas de non-respect de ces

---

<sup>15</sup> Yvon Dandurand *et al.* *Violation des conditions de la mise en liberté, suspension et révocation de la mise en liberté sous condition* (Vancouver, Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale, novembre 2008), p. 3. Disponible à l'adresse: [http://www.icclr.law.ubc.ca/files/books/Conditional%20Release%20Violations%20Final\\_French.pdf](http://www.icclr.law.ubc.ca/files/books/Conditional%20Release%20Violations%20Final_French.pdf).

conditions est d'ordonner la remise en détention du délinquant qui devra parfois purger le reste de sa peine en prison, même pour des manquements mineurs tels que l'inobservation du couvre-feu.

## **F. Absence ou sous-utilisation des programmes de libération**

21. Dans de nombreux pays, la législation ne prévoit la libération anticipée que dans des cas limités, et lorsque de telles dispositions existent, elles ne sont souvent pas appliquées en raison du manque de ressources et d'autres facteurs. L'inefficacité des systèmes de probation ou la rigidité des règles qui limite le recours à la probation contribuent à l'augmentation de la population carcérale. Le nombre de suspensions et de révocations de la probation ne dépend pas seulement du comportement des délinquants mais aussi de la manière dont ils sont supervisés à l'extérieur et du cadre législatif qui préside à leur supervision.

## **G. Insuffisance de l'infrastructure et de la capacité pénitentiaires**

22. Dans de nombreux pays, les établissements pénitentiaires doivent être remplacés ou rénovés. Ils ne permettent pas d'accueillir correctement le nombre actuel de personnes détenues ni de faire face à l'augmentation de la population carcérale. Dans de nombreuses sociétés sortant d'un conflit ou en transition, le système pénitentiaire a été détruit ou sérieusement mis à mal. L'absence d'investissements dans la construction ou la rénovation de prisons et les retards dans la construction de nouvelles prisons contribuent à la surpopulation carcérale et aggravent ses effets. La construction de prisons, le cas échéant, doit faire partie d'un plan stratégique global de lutte contre la surpopulation carcérale, notamment par le biais de mesures visant à réduire le nombre de personnes incarcérées.

## **H. Autres facteurs**

23. Dans certaines régions, la taille de la population carcérale a rapidement augmenté suite à la hausse des taux de criminalité attribuable aux inégalités, à des mesures inadaptées de lutte contre la pauvreté et à la marginalisation sociale<sup>16</sup>. Dans de nombreux pays, le problème de la surpopulation carcérale est exacerbé par le fait que les migrants en situation irrégulière sont souvent détenus avant d'être rapatriés (même si, dans de nombreux cas, ils résident illégalement dans le pays depuis longtemps). Dans d'autres, les prisons sont devenues les seules installations pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale.

---

<sup>16</sup> Voir Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman and Norma Loayza, "Inequality and violent crime", *Journal of Law and Economics*, vol. 45, n° 1 (avril 2002); voir aussi Elias Carranza *et al.*, *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe: Cómo Implementer el Modelo de Derechos y Obligaciones de las Naciones Unidas* (Mexico, Siglo XXI, 2009).

### III. Stratégies visant à réduire la surpopulation carcérale

24. Les stratégies élaborées pour réduire la surpopulation carcérale varient selon les besoins spécifiques des différents pays. Les meilleures pratiques impliquent des efforts concertés et globaux de la part de l'ensemble du système de justice pénale, ce qui suppose la coopération et la coordination de tous les acteurs de la justice pénale. Les États devraient analyser leur système national de justice pénale sur la base de son contexte historique, juridique, économique et culturel. Les stratégies spécifiques sont les suivantes: a) s'agissant du processus de justice pénale et des programmes connexes, assurer une approche intégrée et durable à l'échelle du système; b) améliorer l'efficacité du processus de justice pénale; c) assurer des politiques diversifiées en matière de peines; d) recourir davantage aux alternatives à la détention et à l'incarcération, sur la base des principes d'incarcération en dernier ressort et de proportionnalité; e) renforcer l'accès à la justice et aux mécanismes de défense publique; f) élaborer ou renforcer, selon qu'il convient, les dispositions relatives à la libération anticipée; g) renforcer les mesures visant à prévenir la récidive, telles que les programmes de réadaptation et de réinsertion; h) accroître la capacité des prisons en cas de nécessité absolue; et i) mener des activités de recherche et développement sur les systèmes d'information pour les secteurs judiciaire et pénitentiaire. Les stratégies visant à réduire la surpopulation carcérale devraient avoir une dimension sexuée et répondre efficacement aux besoins des groupes vulnérables.

25. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) a élaboré un certain nombre d'outils et de manuels pouvant servir de guides pratiques aux États Membres pour mettre au point des stratégies, tels que la *Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale sur les mesures privatives et non privatives de liberté*. Il a également conçu des outils spécifiques pour aider à élaborer des stratégies de réduction de la surpopulation carcérale parmi les femmes et les groupes vulnérables, tels que le *Manuel sur les femmes et l'emprisonnement à l'intention des administrateurs de prisons et des décideurs*<sup>17</sup> et le *manuel sur les détenus ayant des besoins particuliers*<sup>18</sup>. En outre, dans sa résolution 18/1, la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale a prié le Directeur exécutif de l'UNODC de convoquer un groupe intergouvernemental d'experts à composition non limitée chargé d'élaborer, conformément à l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus et aux Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo), des règles supplémentaires concernant spécifiquement le traitement des femmes placées en détention et dans un établissement pénitentiaire et autre. Réunis à Bangkok du 23 au 26 novembre 2009, les participants ont approuvé une série de règles supplémentaires prévoyant, entre autre, de recourir davantage aux alternatives à l'emprisonnement pour certaines catégories de femmes délinquantes. Le Congrès sera saisi du projet de règles (A/CONF.213/17) pour examen et pour lui donner la suite voulue.

<sup>17</sup> Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.08.IV.4.

<sup>18</sup> Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.09.IV.4.

## A. Politiques et programmes diversifiés en matière de justice pénale

26. Les stratégies ayant permis de réduire la surpopulation carcérale sont basées sur une approche intégrée et durable pour améliorer le processus de justice pénale et renforcées par une compréhension approfondie de la nature du problème de la criminalité, du fonctionnement efficace du système de justice pénale et des stratégies générales de prévention du crime. Les politiques diversifiées peuvent comprendre à la fois des mesures et des stratégies de prévention du crime qui limitent le champ d'intervention du système de justice pénale, comme le recours à la décriminalisation ou à la déjudiciarisation, réduisant ainsi le nombre de personnes condamnées et incarcérées. Des mécanismes de justice informelle et de justice réparatrice peuvent permettre de réduire les frais de justice et la durée des procédures pénales et offrir une façon de régler les affaires au sein même de la communauté. Les politiques devraient également dissuader de recourir aux systèmes de justice pénale pour traiter des questions sociales comme les problèmes de santé mentale.

27. Les stratégies devraient couvrir les trois phases de la procédure pénale: la phase préalable au procès, le procès et la condamnation. Les mesures propres à réduire l'utilisation et la durée de la détention provisoire comprennent des cadres législatifs et de politique générale garantissant qu'il ne sera recouru à la garde à vue et à la détention provisoire qu'en cas de nécessité absolue; l'encouragement du recours aux différentes modalités de liberté provisoire; des dispositions imposant que la détention provisoire soit décidée par une autorité compétente et pour une durée déterminée; et des dispositions exigeant que les procès se tiennent dans des délais raisonnables au-delà desquels la détention ne serait plus autorisée. Des stratégies comme le plaider-coupable ou des mécanismes de reconnaissance de culpabilité à un stade précoce ou de procédures accélérées peuvent favoriser un règlement rapide des affaires. Les gouvernements pourraient envisager de créer des tribunaux spécialisés dans les affaires portant sur un montant peu élevé et les délits mineurs. Un certain nombre de pays ont mis en place des tribunaux spécialisés pour répondre aux besoins particuliers de certains groupes de délinquants et offrir des alternatives à l'emprisonnement. Les délinquants atteints d'une maladie mentale ou dépendants aux drogues sont souvent pris au piège d'une succession inexorable d'incarcérations et de libérations. Les stratégies qui ont recours à l'autorité d'un tribunal pour imposer une thérapie (comme, dans le cas des toxicomanes, les tribunaux habilités à prononcer une injonction thérapeutique et les tribunaux qui traitent les affaires de violence familiale) se sont avérées concluantes dans ce domaine<sup>19</sup>.

## B. Améliorer l'efficacité du processus de justice pénale

28. L'une des principales difficultés que doivent résoudre les stratégies de réduction de la surpopulation carcérale sont les défaillances du processus de justice pénale qui ont un impact direct sur le nombre de personnes détenues. Les pratiques qui contribuent à la surpopulation carcérale en provoquant l'encombrement des

---

<sup>19</sup> John Weekes *et al.*, "Drug treatment courts", *FAQ*, Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies (Ottawa, mars 2007). Disponible à l'adresse suivante: [www.ccsa.ca](http://www.ccsa.ca).

tribunaux et en augmentant le nombre de personnes placées en détention provisoire pourraient être identifiées par un examen à l'échelle du système.

29. Les stratégies doivent également chercher à réduire le temps qui s'écoule entre le début de la procédure et le jugement final qui marque la fin du procès; imposer des délais (par exemple, des délais légaux ou constitutionnels) dans lesquels les enquêtes et les procès doivent être menés à terme; prévoir un réexamen des règles de procédure et du règlement des tribunaux; améliorer les enquêtes conjointes des services de police et de poursuite ainsi que la communication entre ces services; améliorer l'administration des tribunaux, y compris grâce à l'automatisation et à des dispositifs d'audiencement, de localisation des dossiers et de suivi des affaires; améliorer la gestion des affaires; et simplifier les procédures préalables au procès comme la communication des pièces, les admissions et les conférences préparatoires. Parmi les stratégies pouvant être envisagées, on peut citer la création de nouveaux tribunaux, en particulier dans les zones rurales; l'allocation de ressources pour accroître les moyens du système de justice pénale; la mise en place de procédures dites "sommaires"<sup>20</sup>; la possibilité pour les délinquants de plaider coupable; l'amélioration de la représentation en justice des délinquants; une gestion plus efficace des affaires; l'amélioration des procédures d'audiencement et de citation; et le renforcement du rôle des personnels parajuridiques pour faciliter le traitement des affaires.

30. Les initiatives visant à améliorer l'efficacité du processus de justice pénale nécessitent des efforts concertés de l'ensemble du système, ce qui peut nécessiter la formation des policiers, des procureurs, des juges, des personnels pénitentiaires, des organisations non gouvernementales communautaires et d'autres organismes et organisations. L'initiative Chain Linked, mise en œuvre dans un certain nombre d'États africains, implique la coopération des tribunaux, des procureurs, des prisons, des services sociaux, des dirigeants des communautés locales et des organisations non gouvernementales. Les participants à l'initiative se réunissent régulièrement, effectuent des visites conjointes dans les prisons et ont élaboré et diffusé des normes de performance arrêtées en commun qui ont permis d'accélérer le règlement des affaires et la libération des personnes placées illégalement en détention<sup>21</sup>. Des conférences régionales et nationales réunissant tous les acteurs de la justice sont utiles pour rechercher les moyens d'améliorer l'administration de la justice et de développer la coopération interinstitutions. Par exemple, l'UNODC, le Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale ainsi que la Mission des Nations Unies au Soudan soutiennent conjointement les efforts de renforcement des capacités et de réforme du service pénitentiaire du Sud-Soudan. Si ces activités se concentrent principalement sur l'appui au service pénitentiaire, elles prévoient également le renforcement de la coopération entre les acteurs compétents du système de justice pénale en vue d'identifier les problèmes clef et de concevoir des stratégies d'élaboration d'alternatives à l'emprisonnement.

31. Les systèmes de justice devraient bénéficier de systèmes efficaces de gestion de l'information fournissant des renseignements à jour et facilement accessibles concernant les affaires, les accusés et les délinquants condamnés. Le *Manuel sur la*

<sup>20</sup> Voir note de bas de page 7 ci-dessus.

<sup>21</sup> Personal Reform International, "Index of Good Practices in Reducing Pre-Trial Detention", version 7, octobre 2005. Disponible à l'adresse suivante: [www.penalreform.org](http://www.penalreform.org).

*gestion des dossiers des détenus*<sup>22</sup>, publié par l'UNODC, souligne qu'il importe de tenir des dossiers à jour sur les personnes détenues de manière à assurer la conformité aux normes et traités internationaux. La gestion efficace des dossiers peut contribuer à accélérer la comparution des personnes placées en détention provisoire, faciliter l'identification des personnes condamnées susceptibles de bénéficier d'une libération anticipée et assurer un suivi et des services adéquats aux personnes libérées. Les participants aux quatre réunions régionales préparatoires organisées avant le douzième Congrès ont examiné les difficultés particulières découlant de la proportion importante de la population carcérale que représentent depuis plusieurs années les ressortissants étrangers dans de nombreux pays. Certaines pratiques permettraient d'atténuer ce problème, notamment le panachage/peines d'emprisonnement classiques/peines aménagées, les programmes d'échange de personnes détenues étrangères et les programmes régionaux pour le transfèrement de ces personnes<sup>23</sup>. Le transfèrement de personnes détenues étrangères vers leurs pays d'origine devrait s'effectuer en conformité avec les normes internationales et, dans la mesure du possible, conformément à l'Accord type relatif au transfert des détenus étrangers<sup>24</sup>.

### C. Politiques diversifiées en matière de peines

32. Des politiques diversifiées en matière de peines, basées sur des textes législatifs d'habilitation, peuvent fournir des orientations aux tribunaux et favoriser le recours aux alternatives à l'emprisonnement. Le coût que représente l'incarcération pour la société par rapport à d'autres options devrait être pris en compte lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques en matière de peines. La législation et les politiques fondées sur les principes d'incarcération en dernier ressort et de proportionnalité peuvent limiter le recours excessif à l'emprisonnement et contribuer à réduire la population carcérale. Ces politiques pourraient prévoir la fourniture aux tribunaux d'orientations à caractère non contraignant sur l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, l'établissement de peines plafond fixes et de peines plancher compressibles ou l'adoption de grilles de peines obligatoires qui donnent la priorité à des alternatives à l'incarcération et d'instructions qui exigent des tribunaux qu'ils tiennent compte, lorsqu'ils déterminent les peines, de la capacité limitée des prisons.

33. Ces politiques peuvent contribuer à réduire le recours aux peines incompressibles afin que les circonstances atténuantes puissent être davantage prises en compte au moment de la détermination de la peine. L'incarcération des délinquants qui ne représentent pas une grave menace pour la société, dans des conditions qui portent atteinte à leurs droits humains et compromettent leur santé physique et mentale et leur bien-être général, n'est pas propice à une réadaptation ou une réinsertion réussies. Les politiques en matière de peines devraient être claires en ce qui concerne la réadaptation sociale des délinquants. Certains pays ont mis en place des procédures de détermination des peines prévoyant l'établissement de

---

<sup>22</sup> Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.08.IV.3.

<sup>23</sup> Les transfèrements devant être approuvés par les personnes détenues, ils ne peuvent pas servir de moyen d'expulsion ou d'extradition déguisée (A/CONF.121/10, par. 14).

<sup>24</sup> *Septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Milan, 26 août-6 septembre 1985: rapport établi par le Secrétariat* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.86.IV.1), chap. I, sect. D.1, annexe I.

rapports préalables au prononcé de la peine qui permettent aux juges d'envisager plusieurs possibilités. Diverses approches de justice réparatrice peuvent également être conçues pour fournir des alternatives non privatives de liberté. Les politiques en matière de peines devraient également couvrir l'impact de la récidive sur la population carcérale.

#### **D. Accroître le recours aux alternatives à la détention et à l'emprisonnement**

34. Des instruments internationaux pertinents recommandent que la législation pénale prévoit toute une série de peines non privatives de liberté s'appliquant à différents types d'infractions et à la situation personnelle du délinquant (par exemple, règle 8.1 des Règles de Tokyo). La mise à disposition d'un éventail d'alternatives à l'emprisonnement est une première étape essentielle pour favoriser, dans la pratique, le recours aux peines non privatives de liberté. Le *Manuel des principes fondamentaux et pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement*<sup>25</sup> de l'UNODC présente les principes de base essentiels pour bien comprendre les alternatives à l'emprisonnement à chaque étape du processus de justice pénale et décrit les pratiques prometteuses mises en œuvre partout dans le monde (voir les encadrés 1 et 2).

Encadré 1

##### **Bonnes pratiques en Inde et en Afrique du Sud**

En Afrique du Sud, un programme pilote d'information sur les cautions visant à réduire le recours à la détention des personnes qui ne sont pas en mesure de payer une caution a permis de faire baisser le nombre de détentions provisoires et d'améliorer le fonctionnement des tribunaux dans plusieurs lieux pilotes. De l'avis général des participants, le programme a produit des résultats positifs<sup>a</sup>.

En Inde, un projet pilote pour la mise en œuvre d'un programme de visites dans les prisons et d'une campagne de surveillance du respect des droits des personnes détenues visant à décourager le recours à la détention et à accélérer les procès, a permis de réduire le nombre de détenus en attente de jugement<sup>b</sup>.

<sup>a</sup> Louise Ehlers, "Frustrated potential: the short and long term impact of pretrial services in South Africa", dans *Justice Initiatives: Pretrial Detention* (New York, Open Society Justice Initiative, 2008), p. 121 à 140.

<sup>b</sup> R. K. Saxena, "Catalyst for change: the effect of prison visits on pretrial detention in India", *Justice Initiatives: Pretrial Detention* (New York, Open Society Justice Initiative, 2008), p. 57 à 69.

35. Les alternatives à l'emprisonnement qui pourraient être envisagées lors d'une révision de la législation et des politiques en matière de peines comprennent les condamnations avec sursis, la probation, le travail d'intérêt général, les amendes, l'indemnisation, le sursis probatoire, l'assignation à résidence avec ou sans surveillance électronique, les sanctions orales et la restriction de certains droits.

<sup>25</sup> Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.07.XI.2.

Dans certains pays, la probation est une alternative à l’incarcération largement utilisée. Sa popularité tient dans une large mesure à sa souplesse. La durée et les conditions de la probation peuvent être adaptées aux besoins et à la situation du délinquant et, de la même façon, le niveau de surveillance peut être adapté au danger que pose le délinquant. Outre leur fonction de surveillance, les agents de probation peuvent aider les personnes placées sous surveillance en milieu ouvert à accéder aux programmes de traitement, tels que les programmes sur la prévention de la violence et la gestion de l’abus de substances et les programmes destinés aux délinquants sexuels par le biais d’une approche basée sur les compétences cognitives. Dans de nombreux pays européens et en Amérique du Nord, le développement des programmes de surveillance électronique, tels que la supervision électronique et le bracelet électronique, a permis d’augmenter le nombre de délinquants pouvant être placés sous surveillance en milieu ouvert. Les services de probation ont également été élargis pour intégrer des services spécialisés qui fournissent une surveillance en milieu ouvert pour des délinquants plus dangereux, y compris des délinquants sexuels<sup>26</sup>.

#### Encadré 2

##### **Bonne pratique au Kirghizistan: réforme de la justice pénale en 2007**

Le 25 juin 2007, le Kirghizistan a adopté un certain nombre d’amendements à ses code pénal, code de procédure pénale et code d’application des peines, et à sept autres lois. Les modifications ont introduit de nouvelles alternatives à l’emprisonnement, élargi l’utilisation des alternatives qui existaient déjà et réduit la durée des peines applicables à certaines infractions. Le droit de décider de l’arrestation d’une personne a été transféré du procureur aux tribunaux. Ces modifications ont eu pour effet direct de réduire considérablement la population carcérale au Kirghizistan, laquelle est passée de 15 249 personnes en juillet 2006 à 9 797 personnes en juillet 2009. Cette baisse était largement imputable à la réduction des peines de prison et à l’assouplissement des conditions de libération conditionnelle.

36. Cependant, dans les pays à faibles revenus, où des mesures alternatives comme les programmes de probation et de surveillance électronique entraîneraient une charge financière trop lourde, des alternatives plus simples, telles que les condamnations avec sursis, l’assignation à résidence, l’indemnisation et les amendes (calculées sur une base équitable) pourraient être privilégiées. Le travail non rémunéré (travail d’intérêt général) peut également remplacer les courtes peines de prison. De nombreux pays prévoient toute une série de sanctions applicables lorsque l’exécution d’une peine a échoué et prévoient explicitement le recours à l’incarcération en dernier ressort uniquement. En Afghanistan, l’UNODC s’emploie à accroître l’utilisation d’alternatives à l’incarcération en favorisant le recours aux mesures déjà prévues dans la législation pertinente mais qui ne sont pas utilisées. L’initiative se fonde sur une évaluation complète des besoins dont il est rendu compte dans *Afghanistan: Implementing Alternatives to Imprisonment, in Line with International Standards and National Legislation*, publié par l’UNODC en 2008. Dans le cadre de ce processus, l’UNODC a dirigé l’examen du code de procédure

<sup>26</sup> Curt T. Griffiths, *Canadian Corrections*, 3<sup>e</sup> éd. (Toronto, Nelson Education, 2010).

pénale afghan et recommandé également que la législation nationale prévoit un plus grand nombre d'alternatives à la détention provisoire.

37. Le renforcement des capacités et la sensibilisation sont nécessaires pour que la police, les services de poursuite et les juges utilisent davantage les mesures alternatives. Cependant, l'un des principaux problèmes que risque d'entraîner le développement des alternatives à l'emprisonnement est qu'un plus grand nombre de personnes devra être placé sous la surveillance du système de justice.

38. La mise à disposition de ressources adéquates pour appliquer les mesures non privatives de liberté est essentielle dans toute stratégie visant à réduire la surpopulation carcérale. La société civile, y compris les organisations non gouvernementales, peut jouer un rôle déterminant dans l'utilisation de mesures alternatives à l'emprisonnement appliquées dans la communauté. L'un des principaux défis est de concevoir des stratégies pour faire participer durablement la communauté et faire en sorte que le public accepte des programmes permettant aux délinquants de rester au sein de la communauté. La participation de la communauté à des programmes de réduction de la surpopulation carcérale par le biais d'alternatives à l'incarcération n'est pas seulement rentable d'un point de vue financier, mais elle contribue également à renforcer les efforts de réforme. Les activités de sensibilisation du public à l'efficacité de ce type de peines peuvent favoriser son adhésion. La conception de mesures alternatives pour des groupes spécifiques comme les femmes enceintes, les mères de jeunes enfants, les personnes âgées et les personnes détenues handicapées devrait également être envisagée.

## **E. Renforcer l'accès à la justice et aux mécanismes d'aide juridictionnelle**

39. De bons avocats, un système efficace d'aide juridictionnelle, l'accès à la représentation en justice et des informations sur l'aide juridique disponible améliorent considérablement l'administration de la justice et peuvent réduire la population carcérale. Des conseils diplômés en droit ou du personnel paralaégal<sup>27</sup> peuvent contribuer à faire en sorte que les affaires passent en jugement dans les délais légaux ou, à défaut, que l'accusé soit libéré. En outre, ils peuvent conseiller les personnes détenues sur les avantages que présente la reconnaissance de culpabilité à un stade précoce de la procédure et leur fournir des informations exactes et actualisées. Ils jouent un rôle important dans la réduction de l'anxiété et du stress des personnes détenues en augmentant leur niveau de connaissances juridiques. L'apport d'une aide juridique gratuite peut contribuer à garantir l'accès de tous à des conseils juridiques. Une autre stratégie pour faire en sorte que les personnes détenues en situation de surpopulation carcérale aient accès à la justice consiste à renforcer l'accès aux procédures civiles, les actions collectives ou les mécanismes d'indemnisation.

---

<sup>27</sup> Voir note de bas de page 7 ci-dessus.

**F. Élaborer des dispositions relatives à la libération anticipée ou renforcer celles qui existent**

40. Des mécanismes de libération anticipée peuvent permettre de réduire la surpopulation carcérale et de faciliter la réadaptation et la réinsertion sociales. Les Règles de Tokyo encouragent l'utilisation de mesures alternatives en matière d'application des peines en vue d'éviter l'incarcération et d'aider le délinquant à se réinsérer rapidement dans la société, telles que la permission de sortir et le placement en foyer de réinsertion, la libération pour travail ou éducation, la libération conditionnelle selon diverses formules, la remise de peine et la grâce. Les prisons ouvertes devraient également être envisagées. La libération conditionnelle donne à l'État la possibilité d'imposer des conditions spécifiquement adaptées aux besoins particuliers des délinquants et d'aider ceux-ci dans leur transition entre l'incarcération et une vie respectueuse de la loi au sein de la communauté. Les amnisties, les grâces et les mesures de clémence sont également utilisées pour réduire la population carcérale, en particulier dans les cas où les personnes condamnées pour une infraction mineure ont été incarcérées ou placées en détention provisoire pendant de longues périodes ou lorsque le délinquant est atteint d'une maladie chronique ou se trouve en fin de vie.

41. La législation et les politiques devraient prévoir expressément des possibilités de libération conditionnelle et anticipée et les conditions de celles-ci. La portée des programmes de libération anticipée pourrait être étendue de manière à intégrer cette pratique au processus normal d'application des peines. Il faut également veiller à ce que des ressources, programmes et installations de surveillance adéquats soient disponibles au sein de la communauté et élaborer et adopter des instruments d'évaluation des risques appropriés pouvant servir à identifier les délinquants susceptibles de bénéficier d'une libération anticipée. Les détenus devraient être encouragés à faire une demande de libération conditionnelle dans les pays où cette démarche est nécessaire pour que leur dossier soit examiné. De telles procédures peuvent apaiser les inquiétudes du public concernant la sécurité et fournir un mécanisme permettant d'informer, à un stade précoce, les délinquants de la marche à suivre afin de remplir les conditions pour bénéficier d'une libération anticipée et du comportement à adopter pour ne pas compromettre leurs chances. Les critères sur lesquels repose la décision d'accorder une libération anticipée, comme celui de la bonne conduite, devraient être clairs et justes. Les procédures de révocation de la liberté conditionnelle pourraient prévoir des critères spécifiques de révocation, tels que la commission par le délinquant d'une nouvelle ou même infraction pendant qu'il était en liberté conditionnelle, et pourraient donner aux autorités compétentes le pouvoir de décider d'une révocation partielle.

42. Une infrastructure administrative sera probablement nécessaire pour faciliter et contrôler la conformité aux conditions de libération anticipée. Ces conditions pourraient comprendre le versement d'une indemnisation ou réparation aux victimes; un traitement en cas de problème de drogue ou d'alcool ayant joué un rôle dans la commission de l'infraction; la participation à une formation théorique, pratique ou professionnelle; la participation à des programmes de perfectionnement personnel; ou la conformité à une ordonnance d'éloignement d'une personne ou d'un lieu. Le recours à des programmes et services de libération anticipée pour fournir une aide aux personnes libérées peut faciliter la réinsertion dans la communauté et contribuer à réduire la récidive.

## G. Mesures efficaces pour prévenir la récidive

43. Des mesures diversifiées de prévention de la récidive sont importantes pour réduire le nombre de personnes incarcérées. Les délinquants peuvent être confrontés à des difficultés sociales, financières ou personnelles, comme la maladie mentale, l'abus de substances ou la toxicodépendance, si bien qu'il leur est difficile de ne pas rechuter. Les éléments essentiels d'une action de prévention de la criminalité de large portée comprennent la fourniture d'une formation pour l'acquisition de compétences, l'éducation, des programmes de traitement et un appui psychologique pour les délinquants au sein de la communauté et pour les personnes détenues, et la mise en place de programmes pour aider les délinquants libérés à respecter la loi. Des travaux de recherche montrent que les programmes de réadaptation produisent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont appliqués au sein de la communauté. Les stratégies devraient viser à améliorer l'efficacité des programmes d'éducation, de formation professionnelle, d'aide à la réinsertion sociale et de réadaptation proposés aux personnes détenues ainsi que des programmes de réinsertion menés en milieu ouvert et de liberté surveillée. Les programmes de formation professionnelle, d'éducation et de réadaptation constituent un élément clef de la plupart des programmes de réforme des prisons mis en œuvre par l'UNODC dans les pays en développement et dans ceux qui sortent d'un conflit ainsi que dans des lieux tels que l'Afghanistan, les territoires palestiniens occupés et le Sud-Soudan.

44. Des programmes de réinsertion qui mettent l'accent sur la préparation des personnes détenues en vue de leur libération et la continuité des traitements avant et après la libération ont été mis en place dans un certain nombre de pays<sup>28</sup>. Les objectifs de ces programmes sont d'intégrer les différents éléments de la réponse de la justice pénale, de nouer des partenariats avec les communautés et d'intégrer les interventions en milieu fermé et en milieu ouvert pour assurer la continuité. La gestion des dossiers joue un rôle clef pour personnaliser le traitement en prison et favoriser la réinsertion sociale.

45. Les programmes de réinsertion et de réadaptation peuvent faire intervenir le personnel de justice, des travailleurs sociaux, des éducateurs, des organisations non gouvernementales et des bénévoles issus de la communauté. Ces programmes doivent permettre de préparer non seulement les personnes détenues mais également leur famille et la communauté à leur retour. L'éducation du public est un élément clef de toute stratégie conçue pour accroître la participation de la communauté aux programmes en milieu ouvert destinés aux délinquants et anciens délinquants. Les Règles de Tokyo encouragent l'organisation de conférences, séminaires, colloques et autres activités et l'utilisation des médias pour sensibiliser le public à l'importance de sa participation.

## H. Accroître la capacité des prisons

46. S'il est parfois nécessaire d'accroître la capacité des établissements pénitentiaires, l'expérience a montré que la construction de nouvelles prisons a peu

<sup>28</sup> Curt T. Griffiths, Yvon Dandurand et Danielle Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, Canada, Sécurité publique Canada, Rapport de recherche n°2007-2 (Ottawa, Centre national pour la prévention du crime 2007). Disponible à l'adresse suivante: [www.publicsafety.gc.ca/res/cp/res/\\_fl/soc-reint-eng.pdf](http://www.publicsafety.gc.ca/res/cp/res/_fl/soc-reint-eng.pdf).

de chance de constituer à elle seule une solution à la surpopulation carcérale viable sur le long terme. En outre, la construction et l'entretien de nouvelles prisons sont coûteux et, partant, difficilement supportables lorsque les ressources sont limitées.

47. Lorsque de nouvelles prisons sont indispensables, leur construction devrait s'accompagner d'une stratégie globale visant à réduire le nombre de personnes incarcérées afin de trouver une solution durable à la croissance continue de la population carcérale. La création ou le renforcement d'une infrastructure pénitentiaire indispensable peut être l'occasion d'améliorer les conditions et la sécurité des prisons ainsi que le respect des droits humains des personnes détenues. Cependant, cela nécessite également d'élargir la capacité des services pénitentiaires. Ces services devraient être mis à disposition dans les régions isolées afin de désengorger les prisons en milieu urbain, de renforcer la sécurité et de réduire le coût des transfèments de personnes détenues et de réduire les retards dans le processus de justice pénale. L'idéal serait que les prisons soient construites à proximité des bâtiments de police et des tribunaux afin d'atténuer les difficultés que pose le transfèrement des personnes détenues entre les locaux de gardes à vue, les tribunaux et les prisons.

48. La mobilisation des ressources destinées aux programmes de construction et de rénovation peut s'avérer difficile pour les États Membres. Il faut renforcer la coopération entre les services pénitentiaires et les partenaires qui sont en mesure de mobiliser un soutien et de donner davantage de visibilité aux défis auxquels le système carcéral est confronté. L'administration pénitentiaire devrait envisager de nouer des partenariats avec d'autres organismes publics, tels que les Ministères de la santé ou de l'éducation. L'instauration de la commercialisation du secteur carcéral ou le développement de cette pratique peuvent constituer des moyens de générer des fonds pour les services pénitentiaires et de soutenir les efforts de réadaptation par le biais de formations aux fins de l'acquisition de compétences; la commercialisation pourrait être favorisée par l'investissement privé, la coopération avec le secteur privé ou l'adoption de politiques publiques à l'appui de ce secteur (par exemple dans le domaine des marchés publics). Les institutions chargées de surveiller les conditions de détention, de veiller au respect des droits des personnes détenues et de prévenir l'exploitation du travail pénitentiaire pourraient aussi jouer un rôle dans la mobilisation de ressources destinées aux prisons.

## **I. Mener des travaux de recherche et mettre au point des systèmes d'information**

49. Les initiatives concluantes sont souvent celles qui se fondent sur des démonstrations empiriques validées par les principaux partenaires. Il est donc important d'établir des mécanismes de collecte d'informations sur le fonctionnement du système pénitentiaire et sur l'utilisation des ressources. Les pays devraient mettre au point des systèmes d'information permettant de suivre l'évolution des dossiers et des procédures pour recueillir des informations sur les personnes détenues. Ces informations peuvent servir de base pour évaluer l'efficacité des initiatives de réduction de la surpopulation carcérale, évaluation qui peut, à son tour, être utilisée pour l'élaboration et l'application de meilleures pratiques pertinentes. Toutes les informations disponibles devraient être facilement compréhensibles pour tous les principaux partenaires. En outre, il faudrait développer les réseaux qui facilitent l'échange d'informations entre les pays en vue

de renforcer les initiatives de réforme. Les gouvernements devraient fournir la base de connaissances requise pour la planification des politiques pénales et l'élaboration de la législation pénale en veillant à ce que les infrastructures et ressources nécessaires aux travaux de recherche soient disponibles. Il faut redoubler d'efforts pour faire connaître au public le fonctionnement du système de justice pénale et les différentes stratégies de prévention du crime disponibles. La mise en place d'un système de gestion des données relatives aux personnes détenues est l'un des volets d'un certain nombre de projets de réforme pénitentiaire de l'UNODC dans les pays en développement.

## **J. Des politiques sociales diversifiées**

50. La criminalité est un problème social auquel les systèmes de justice pénale ne peuvent apporter qu'une réponse partielle. Des stratégies visant à garantir une justice sociale équitable et l'égalité sociale, à réduire les inégalités de revenus et à prévenir la marginalisation sociale sont nécessaires pour trouver une solution durable à la surpopulation carcérale. Les politiques et mesures relatives à la criminalité et à la justice pénale doivent être diversifiées et porter sur l'éducation, la santé, le logement, l'emploi et les mesures de lutte contre la violence.

## **IV. Conclusion**

51. La surpopulation carcérale représente un obstacle de taille à une gestion sûre des prisons, à la réadaptation effective des délinquants et à la conformité aux instruments et normes des Nations Unies ayant trait aux droits humains des personnes détenues. Elle peut engendrer de multiples violations des droits de l'homme, comme la limitation de l'accès aux soins de santé, à l'alimentation et aux services sanitaires.

52. Bien que l'efficacité des mesures de lutte contre la surpopulation carcérale varie selon la situation particulière et le système de justice pénale de chaque État, ces mesures devraient dans tous les cas être intégrées à une stratégie globale de prévention du crime et de justice pénale.

53. Compte tenu des règles et normes pertinentes des Nations Unies, l'atelier souhaitera sans doute examiner les points suivants:

a) Les États Membres devraient considérer la surpopulation carcérale comme une violation inacceptable des droits de l'homme qui exige une réaction ferme. Chaque État Membre devrait déterminer la capacité maximale de ses prisons. La décision d'augmenter le nombre de places dans les prisons pour réduire la surpopulation ne devrait pas être prise sans un examen préalable des moyens de réduire la demande de places dans les prisons, afin d'éviter un accroissement général du nombre de personnes détenues;

b) Les États Membres devraient envisager d'examiner, d'évaluer et d'actualiser leurs politiques, lois et pratiques afin de traiter le problème de la surpopulation carcérale de manière globale et efficace;

c) La mise en œuvre de réformes et de stratégies par les États Membres pour réduire la surpopulation carcérale devrait avoir une dimension sexuée et répondre effectivement aux besoins des groupes vulnérables;

d) Les États Membres sont instamment priés de réaliser un examen à l'échelle du système pour identifier les défaillances du processus de justice pénale qui contribuent aux longues périodes de détention avant et pendant le procès; d'élaborer des stratégies pour améliorer l'efficacité du processus de justice pénale par le biais, entre autres, de mesures propres à réduire le nombre d'affaires en attente; et de renforcer l'accès à la justice et aux mécanismes d'aide juridictionnelle;

e) Les États Membres devraient considérer la détention provisoire comme une mesure de dernier ressort. Ainsi, ils devraient envisager l'introduction de délais de détention, d'un mécanisme d'examen des décisions de mise en détention des suspects, de la justice réparatrice ainsi que de programmes de médiation et de surveillance électronique afin de réduire le nombre de personnes placées en détention provisoire et la durée de cette détention;

f) Les États Membres sont instamment priés de s'assurer que les tribunaux reçoivent des orientations de principe sur la détermination des peines, sans qu'il soit porté atteinte à leur indépendance et à leur pouvoir discrétionnaire. Les lois ou politiques donnant ces orientations devraient prendre en compte le principe de proportionnalité afin d'éviter toute sévérité injustifiée et d'assurer l'application effective d'alternatives à l'emprisonnement;

g) Les États Membres sont vivement encouragés à examiner l'adéquation de l'aide juridique et autres mesures en vue de renforcer l'accès à la justice et aux mécanismes d'aide juridictionnelle, en particulier pour les pauvres et les plus vulnérables;

h) Les États Membres devraient encourager la participation de tous les acteurs à l'élaboration et à l'application de stratégies et de plans d'action nationaux pour lutter contre la surpopulation carcérale;

i) Les États Membres sont instamment priés de promouvoir la participation des organisations de la société civile et des communautés locales à l'application de mesures alternatives à l'emprisonnement;

j) Les États Membres sont encouragés à prendre des mesures qui facilitent la sortie anticipée des établissements pénitentiaires, comme le placement en foyer de réinsertion, la surveillance électronique et la réduction de la durée d'incarcération pour bonne conduite;

k) Les États Membres devraient mettre en place et renforcer des mécanismes de recherche et de collecte de données afin d'évaluer l'efficacité des réformes et des stratégies et de communiquer cette information au public.