



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

Distr. limitée
17 avril 2010
Français
Original: anglais



Salvador (Brésil), 12-19 avril 2010

Rapport du Comité I: points 4, 7 et 9 de l'ordre du jour et Ateliers 1, 4 et 5

Additif

Atelier 5. Stratégies et meilleures pratiques visant à prévenir la surpopulation carcérale

Délibérations

1. À ses 10^e et 11^e séances, le 16 avril 2010, le Comité I a tenu l'Atelier sur les stratégies et meilleures pratiques visant à prévenir la surpopulation carcérale. L'Atelier était organisé en coopération avec les instituts ci-après du réseau du Programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale: l'Institut pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en Asie et en Extrême-Orient et le Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale. Le Comité était saisi des documents suivants:

- a) Document d'information concernant l'Atelier sur les stratégies et meilleures pratiques de prévention de la surpopulation carcérale (A/CONF.213/16);
- b) Guide de discussion (A/CONF.213/PM.1);
- c) Rapports des réunions préparatoires régionales du douzième Congrès (A/CONF.213/RPM.1/1, A/CONF.213/RPM.2/1, A/CONF.213/RPM.3/1 et A/CONF.213/RPM.4/1).

2. L'atelier a été modéré par Hans-Jörg Albrecht, Directeur de l'Institut Max-Planck de droit pénal étranger et international (Allemagne). Vingt exposés ont été faits au cours de l'atelier.

3. À la 10^e séance, une représentante du Secrétariat a fait une déclaration liminaire, suivie d'une allocution de bienvenue du Directeur de l'Institut pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en Asie et en Extrême-Orient.

4. Des déclarations ont été faites par les représentants de l'Italie, du Maroc, de la Fédération de Russie, de l'Azerbaïdjan, du Brésil et de la République dominicaine et les observateurs du Comité consultatif mondial des Amis et de Penal Reform International.



5. À la 11^e séance, des déclarations ont été faites par les représentants du Canada, du Brésil et de l'Algérie. Une déclaration a été faite par l'observateur de la Commission internationale de la Pastorale catholique dans les prisons. Un expert a fait une déclaration à titre individuel.

Débat général

6. Dans sa déclaration liminaire, la représentante du Secrétariat a évoqué les incidences négatives de la surpopulation carcérale et les facteurs qui y contribuaient. Elle a souligné qu'il était important de remédier à la surpopulation carcérale d'une manière globale et plurisectorielle, mentionné d'éventuelles stratégies pour faire face à ce problème et rappelé les activités récentes menées par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) pour fournir des orientations et une assistance aux pays dans le domaine de la réforme pénitentiaire, et notamment d'élaborer un projet de règles concernant le traitement des femmes détenues et les mesures non privatives de liberté pour les délinquantes.

7. Dans sa déclaration, le Directeur de l'Institut pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en Asie et en Extrême-Orient a rappelé que la surpopulation carcérale figurait parmi les problèmes les plus pressants auxquels les pays se heurtaient dans de nombreuses régions du monde. La surpopulation carcérale portait atteinte aux droits fondamentaux des détenus et nuisait à l'efficacité et à l'efficience du système de justice pénale en général.

8. Dans le premier exposé, qui portait sur l'état actuel de la surpopulation carcérale, on a souligné que celle-ci était la cause principale de l'incapacité des États à se conformer aux normes minimales devant assurer un traitement humain aux 10 millions de détenus dans le monde. L'intervenant s'est penché sur les incidences de la surpopulation carcérale et a expliqué certaines des difficultés rencontrées pour mesurer la nature et l'étendue de la surpopulation. Il a présenté les données du Centre international d'études pénitentiaires relatives aux taux de remplissage connus dans les systèmes pénitentiaires de différentes régions et a fait valoir que des taux élevés de surpopulation n'étaient pas nécessairement liés à des taux élevés d'incarcération, mais s'expliquaient plutôt par la proportion importante de personnes en détention provisoire au sein de la population carcérale.

9. Le deuxième exposé concernait les principales causes de la surpopulation carcérale, parmi lesquelles: le recours excessif à la détention provisoire; l'intransigeance des politiques punitives; le manque d'alternatives à l'incarcération; la rigidité des systèmes de détermination des peines; la nature restrictive et la rigidité des procédures de libération anticipée et la rigidité des procédures de révocation; le taux élevé de récidive résultant du manque ou de l'insuffisance des programmes de réadaptation en milieu carcéral ou en milieu ouvert; et le fait que certaines fonctions étaient confiées aux systèmes de justice pénale alors qu'elles seraient mieux gérées par les services sociaux, les services de santé ou autres. S'ajoutaient à cela des facteurs structurels et culturels plus généraux, tels que la peur et les préoccupations sécuritaires, la pression du public, l'impact des médias, l'égalité et la sécurité socioéconomiques et la culture politique, qui pouvaient également avoir des incidences sur le problème de la surpopulation carcérale. En conclusion, il était possible, avec la volonté politique requise, de remédier à ce problème et de réduire les taux de détention.

10. Dans le troisième exposé, consacré aux mesures visant à atténuer le problème de la surpopulation carcérale, l'intervenant a déclaré que celle-ci était souvent associée à des problèmes de gouvernance, à la faiblesse de l'économie et à l'inefficacité du système de justice pénale. Pour l'atténuer, on pouvait réduire le nombre de mises sous écrou et la durée des peines. Des données fiables et à jour étaient nécessaires à cet égard. L'intervenant a rappelé que le fait de confier des responsabilités accrues aux organisations non gouvernementales qui viennent en aide aux détenus et qui, ce faisant, renforcent les droits de ces derniers pouvait contribuer à atténuer le problème. Répondre au problème de la surpopulation carcérale en construisant plus de prisons coûtait cher et pouvait avoir l'effet inverse de celui recherché, à savoir engendrer une surpopulation encore plus importante sur le long terme et accroître encore davantage le recours à l'incarcération et à la privation de liberté. La déjudiciarisation devrait être envisagée pour les détenus toxicomanes et malades mentaux. Enfin, les programmes de justice réparatrice et de médiation étaient utiles pour réduire la durée d'incarcération.

11. L'exposé sur la réforme pénale et la surpopulation carcérale en Amérique latine et dans les Caraïbes a mis en avant l'importance de l'identification des causes du problème de la surpopulation afin de l'atténuer effectivement et, à cet égard, on a mentionné les effets de l'inégalité dans la distribution des revenus sur la criminalité et la surpopulation carcérale. L'intervenant a souligné que les politiques publiques de prévention du crime et de justice pénale devraient s'accompagner de mesures visant à réduire les inégalités de revenu et de répartition des richesses. En conclusion, il a déclaré qu'on pouvait trouver des exemples de mesures constructives au Costa Rica et en République dominicaine, où les réformes globales du système pénitentiaire qui avaient été entreprises avaient permis, notamment, de réduire la surpopulation carcérale.

12. Dans le cadre de l'exposé sur le développement humain et la surpopulation dans les établissements pénitentiaires, on a examiné la relation complexe entre la criminalité et le développement: si la criminalité était un facteur de sous-développement, le développement pouvait toutefois lui aussi faire progresser la criminalité. À l'exception de la Jamahiriya arabe libyenne, des Seychelles et de Maurice, les pays africains qui étaient haut placés dans l'Indice du développement humain connaissaient généralement moins de problèmes de surpopulation carcérale que les autres. Dans la région, ce problème résultait essentiellement de détentions prolongées dues aux retards de mise en route des procès et à l'attente des verdicts d'appel.

13. Le premier groupe a examiné les stratégies de réduction de la population carcérale par la déjudiciarisation, le recours à la justice réparatrice et informelle et l'utilisation d'alternatives à l'emprisonnement. Le premier participant a présenté le cas de la Thaïlande, pays dans lequel une politique de lutte contre la drogue avait provoqué la plus forte surpopulation carcérale de l'histoire du pays. Les principales réformes réalisées pour remédier à ce problème avaient consisté en un programme de déjudiciarisation pour les auteurs d'infractions liées à la drogue, l'introduction de mesures de justice réparatrice pour les délinquants juvéniles et un élargissement de la portée du travail de probation. Les principales leçons tirées de cette expérience étaient que le débat sur le choix entre dépénalisation et déjudiciarisation conditionnelle était pertinent, qu'une gestion coordonnée des programmes de déjudiciarisation à double voie était nécessaire et que la participation de la

communauté était essentielle. Un autre participant a exposé les stratégies utilisées pour réduire la surpopulation carcérale en Ouganda: fourniture de services d'assistance juridique dans le cadre d'un partenariat stratégique entre l'État et la société civile, utilisation d'équipes pluridisciplinaires pour fournir cette assistance, recours aux mécanismes de justice traditionnelle, à la médiation et à la conciliation, réformes législatives et politiques, obligation pour tous les avocats de fournir des services à titre gracieux et appui aux initiatives telles que le Service consultatif parajuridique. Un participant a fait un exposé sur le Service consultatif parajuridique au Malawi, qui fournissait des services juridiques pratiques et efficaces à prix abordable. Grâce à ce service, les justiciables, notamment les plus démunis, bénéficiaient de conseils en matière de libération sous caution ou d'appel, d'une aide pour retrouver des parents ou tuteurs et d'une assistance à la médiation dans les affaires civiles et pour les délits mineurs. De plus, le Service s'efforçait d'autonomiser les détenus en leur apprenant à utiliser le droit et les procédures pénales à bon escient et facilitait la tenue de réunions avec des magistrats lors desquelles le cas des personnes en détention provisoire était examiné.

14. Un participant a fait un exposé sur les facteurs ayant contribué à la réduction de la surpopulation carcérale au Japon ces dernières années: diminution du nombre d'infractions signalées, construction de nouveaux établissements pénitentiaires et mise en place d'un système national de supervision de la détention provisoire. Le participant a rappelé que le recours à la détention provisoire était limité en pratique et qu'il existait des dispositions permettant de juger rapidement les affaires en cas d'infractions mineures. De plus, le système national de déjudiciarisation contribuait à une réduction du recours à la détention provisoire. Un autre participant a estimé que l'on pouvait remédier au recours excessif à la détention provisoire au moyen de diverses mesures telles qu'une réforme législative, l'attribution rapide d'un conseil ou d'un assistant juridique, la surveillance électronique et des programmes visant à résorber l'arriéré des affaires. Les mesures prises pour réduire le nombre et la durée des détentions provisoires avaient notamment été les suivantes: adoption de textes législatifs et administratifs garantissant que la garde à vue et la détention provisoire n'étaient utilisées que lorsque cela était absolument nécessaire; recommandation d'utiliser les possibilités de remise en liberté avant le procès; nécessité qu'une autorité compétente ordonne la détention provisoire, dont la durée doit être fixée à l'avance; et institution d'une règle selon laquelle les procès devaient se tenir dans un délai raisonnable faute de quoi les intéressés ne pouvaient être maintenus en détention. Enfin, le participant a souligné que des mesures spéciales devaient être élaborées dans le cas des délinquants malades mentaux ou des toxicomanes. Le dernier participant à faire un exposé a déclaré que, dans le cadre des systèmes de justice pénale, la justice réparatrice était un mode de traitement de la délinquance et des effets de celle-ci qui plaçait les personnes affectées par l'infraction au centre du processus, et il a souligné qu'un élément commun aux systèmes de justice réparatrice couronnés de succès était la participation au processus de la communauté et des groupes constitués au sein de celle-ci pour régler les problèmes. Si des éléments de justice réparatrice devaient obligatoirement être mis en œuvre dans tous les procès, il était probable que les taux d'emprisonnement et de récidive diminueraient.

15. Durant le débat qui a eu lieu à la fin des travaux du premier groupe, plusieurs participants ont exposé en détail comment leur pays avait réduit la surpopulation carcérale, évoqué les avantages de l'utilisation des alternatives à la détention et à

l'emprisonnement et souligné qu'il importait de mettre l'accent sur l'accès à la justice et sur la justice réparatrice.

16. Le deuxième groupe a étudié les stratégies de réduction de la population carcérale mises en œuvre au stade du prononcé de la peine ou ultérieurement. La première participante a expliqué comment le Brésil avait mis en œuvre des alternatives à l'emprisonnement pour réduire la surpopulation carcérale. Elle a donné un aperçu de l'utilisation de peines alternatives et de l'évolution de l'augmentation de la population carcérale. Il fallait envisager le problème de la surpopulation dans un cadre stratégique, fixer des limites à la durée de l'emprisonnement, élaborer des directives pour encadrer le prononcé des peines et garantir à tous l'égalité d'accès à la justice. Faire prendre conscience du problème à la population était la clef du succès. La deuxième participante a expliqué que toute stratégie de réduction de la surpopulation carcérale devait en premier lieu consister à déterminer la capacité maximale des prisons, et elle a proposé que des magistrats soient chargés de cette tâche. Le second élément d'une telle stratégie était un recours accru aux alternatives à l'emprisonnement et à la libération anticipée. Elle a donné l'exemple de l'Uruguay: dans ce pays, la législation avait été modifiée pour limiter la durée de l'emprisonnement et accroître le recours à la libération anticipée suivie d'une prise en charge. Le troisième participant a mis l'accent sur l'approche holistique et axée sur la rééducation adoptée par Singapour pour réduire sensiblement sa population carcérale en réduisant le taux de récidive. Dans le cadre de ce système, les agents de l'administration pénitentiaire assuraient la supervision personnelle d'un groupe de détenus et, à l'issue d'une évaluation approfondie de la situation et des besoins de ceux-ci, élaboraient des programmes par étape en vue de leur rééducation effective, l'appui se poursuivant après la libération. L'administration pénitentiaire coopérait avec les organismes de protection sociale de la communauté pour assurer un appui complet aux ex-détenus. Le quatrième participant a expliqué comment la liberté conditionnelle pouvait être utilisée pour réduire la surpopulation carcérale. Il fallait à cet égard procéder à une évaluation du risque, examiner les facteurs de risque et gérer le risque. Certains facteurs de protection contribuaient à l'efficacité des stratégies de gestion du risque s'agissant des délinquants. Le participant a terminé son exposé par une brève évaluation de ce qui constituait le succès en matière de liberté conditionnelle et a recommandé le recours à cette possibilité dans le cadre des stratégies de réduction de la population carcérale.

17. Le troisième groupe a examiné les stratégies visant à mobiliser un appui en faveur de la réduction de la population carcérale. Le premier participant a expliqué comment la Thaïlande avait pu réduire la surpopulation carcérale en instaurant un système de probation, en s'assurant la participation de la communauté et en introduisant des réformes législatives. Le deuxième participant a décrit l'une des principales stratégies utilisées pour réduire la population carcérale dans le cadre d'un projet exécuté à Singapour: une campagne avait été menée pour impliquer les communautés et amener une acceptation sociétale des ex-délinquants et de leur famille. Le projet, exécuté avec succès pendant plus de six ans, reposait sur une approche coordonnée visant à créer une prise de conscience, promouvoir l'acceptation et inciter les communautés à agir pour contribuer à la rééducation et la réinsertion des anciens détenus. Le troisième participant a évoqué la question des alternatives à l'emprisonnement en Afrique et les moyens de les utiliser avec succès. Il a souligné qu'il était essentiel que la communauté participe au système de justice

pénale autant avant le procès qu'après la condamnation et la remise en liberté. La participation de la communauté était particulièrement importante pour la réinsertion. Le deuxième élément clef était de passer, face à la délinquance, d'une approche reposant sur la punition et la rétribution à une approche reposant sur la rééducation, afin de compléter le rôle de la communauté. Le quatrième participant a souligné qu'il importait de bien informer la population de ce qu'était la liberté conditionnelle, et il a donné des exemples d'initiatives prises en Angleterre et au pays de Galles (Royaume-Uni) pour que la population et les principales parties prenantes, par exemple les magistrats, acceptent le recours à la liberté conditionnelle, et pour faciliter leur participation constructive à son utilisation. Cet exposé a été suivi par la projection d'un film consacré au Parole Board for England and Wales (Commission de la liberté conditionnelle d'Angleterre et du pays de Galles). Le cinquième participant a fait un exposé sur les responsabilités aux divers niveaux en ce qui concerne la surpopulation carcérale. Il a souligné que cette surpopulation, qui dans de nombreux pays constituait une catastrophe humanitaire, mettait en cause de nombreuses institutions et qu'il fallait de ce fait élaborer des stratégies globales. Un des principaux problèmes était de déterminer ce que les institutions en cause étaient prêtes à faire pour réduire la surpopulation et contribuer aux mesures prises à cet égard.

18. À la fin de l'Atelier, un participant a souligné que la surpopulation carcérale entravait l'exercice par les détenus de leurs droits religieux. Un autre a expliqué comment il avait été remédié dans son pays aux insuffisances systémiques par la création d'un comité permanent composé notamment de représentants des principales institutions judiciaires. Un participant a déclaré que, pour réduire la population carcérale, il fallait améliorer la réinsertion sociale des délinquants et que les États devaient investir dans la prévention de la délinquance. Un autre participant a souligné que la surpopulation carcérale constituait un problème dans son pays et que l'emprisonnement ne devait plus être considéré comme la seule réaction possible à la délinquance. Il a fait observer que la mise en œuvre d'alternatives à l'emprisonnement posait des difficultés parce que l'opinion publique demandait davantage de sévérité face à la délinquance. Un autre participant a expliqué que, dans son pays, l'on s'efforçait de réformer le système de justice pénale, un des objectifs étant de réduire la surpopulation carcérale. Les initiatives étaient axées sur la réinsertion sociale afin de réduire le taux de récidive.

Conclusions et recommandations

19. L'Atelier a formulé les conclusions suivantes:

a) La surpopulation dans les établissements pénitentiaires était l'un des plus graves obstacles au respect par les États Membres des instruments, principes et normes adoptés en la matière sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et constituait une violation des droits humains des détenus;

b) La délinquance était un problème social que les systèmes de justice pénale ne pouvaient résoudre qu'en partie. Pour prévenir la délinquance et la violence et, ainsi, réduire la surpopulation carcérale, il fallait lutter contre la pauvreté et la marginalisation sociale;

c) Les États Membres devraient déclarer la surpopulation carcérale violation inacceptable des droits de l'homme et envisager de limiter légalement la capacité d'accueil de leurs établissements pénitentiaires;

d) Les États Membres devraient envisager d'examiner, d'évaluer et d'actualiser leurs politiques, législations et pratiques en vue d'élaborer, pour remédier au problème de la surpopulation carcérale, une stratégie globale en matière de justice pénale qui consiste notamment à recourir moins souvent à des peines d'emprisonnement et plus souvent à des alternatives à l'emprisonnement, y compris des 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 des sexospécificités et d'une manière qui réponde effectivement aux besoins des groupes les plus vulnérables;

g) Les États Membres sont encouragés à examiner si leurs services d'assistance juridique et autres mesures sont bien adaptés, notamment grâce à l'utilisation d'assistants juridiques convenablement formés, en vue d'améliorer l'accès à la justice et aux instances de défense publique pour examiner la nécessité du placement en détention provisoire;

h) Les États membres sont invités à procéder à un examen à l'échelle du système pour recenser les carences dans la procédure pénale qui contribuent à ce que de nombreuses personnes soient maintenues longuement en détention avant d'être jugées et pendant leur procès, mettre au point des stratégies d'amélioration de l'efficacité de cette procédure, notamment par des mesures propres à réduire l'arriéré des affaires, et envisager de limiter légalement la durée de la détention;

i) Les États Membres devraient être encouragés à introduire des mesures qui facilitent la sortie anticipée des établissements pénitentiaires, telles que le placement en foyer de réinsertion, la surveillance électronique et la réduction de la durée d'incarcération pour bonne conduite. Les États Membres devraient envisager de revoir leurs procédures de révocation de la liberté conditionnelle de façon à éviter les réincarcérations non nécessaires;

j) Les États Membres sont invités à mettre au point des systèmes de libération conditionnelle et de probation;

k) Les États Membres devraient assurer l'application effective des alternatives à l'incarcération en fournissant l'infrastructure et les ressources nécessaires;

l) Les États Membres devraient promouvoir la participation des organisations de la société civile et des communautés locales à la mise en œuvre des alternatives à l'incarcération;

m) Les États Membres devraient mener des actions de sensibilisation et encourager de vastes processus consultatifs avec la participation de tous les acteurs pertinents du secteur public, de la société civile, en particulier les associations de victimes, et d'autres parties prenantes, pour l'élaboration et la mise en œuvre de

stratégies nationales, y compris de plans d'action visant à lutter contre la surpopulation carcérale;

n) Les États Membres devraient veiller à ce que soient communiquées aux législateurs, aux politiciens, aux décideurs, aux praticiens de la justice pénale, au public et aux médias des informations sur la criminalité et la justice pénale qui soient dûment étayées. À cette fin, ils devraient être encouragés à poursuivre les recherches sur les facteurs qui contribuent à la surpopulation carcérale;

o) Les bureaux et organes pertinents des Nations Unies qui s'occupent de différentes questions ayant une incidence sur le problème de la surpopulation carcérale devraient s'efforcer de mieux coordonner leurs activités et leurs initiatives afin de mieux aider les pays à réduire la surpopulation;

p) L'UNODC devrait continuer à apporter aux pays qui en font la demande une assistance et un appui pour lutter contre la surpopulation carcérale.