

Note d'orientation N°4

La lutte contre le surpeuplement des prisons

Résumé

- Les prisons du monde entier souffrent de surpeuplement.
- Cette situation est dangereuse pour le personnel pénitentiaire et entraîne des abus des droits de l'homme, des actes violents et la propagation de maladies.
- Elle peut créer des conditions qui constituent des traitements inhumains et dégradants pour les détenus, et des conditions de travail inacceptables pour le personnel pénitentiaire.
- Deux solutions à long terme sont possibles : augmenter la capacité du système pénitentiaire ou réduire le nombre de détenus.
- Il est rare que l'augmentation de la capacité du système pénitentiaire apporte une solution à long terme pour réduire le surpeuplement. Changer la procédure criminelle et les politiques de condamnation est un mécanisme plus efficace.
- A court terme, il est possible de réduire le surpeuplement en prononçant des amnisties, en analysant la légalité du statut de détention pour que les personnes détenues illégalement puissent être libérées et en supprimant les groupes détenus de manière inappropriée, comme les malades mentaux.
- Ses effets peuvent être atténués en utilisant plus efficacement l'espace disponible, en étudiant les niveaux de sécurité, en classifiant les détenus par risque de sécurité pour que les détenus présentant moins de risques puissent être placés dans des lieux moins sécurisés et en introduisant des activités créatrices de revenus et permettant de produire des aliments.

« Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. »

– Article Dix, Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques

Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire

Cette note est la quatrième d'une série destinée à fournir des conseils pratiques aux personnes qui développent et appliquent des projets de réforme pénitentiaire. Toutes les notes :

- s'inscrivent dans la structure des droits de l'homme internationaux.
- sont applicables dans différents environnements culturels et politiques
- proposent des solutions viables dans différentes situations socioéconomiques et n'exigent pas d'augmentation notable des ressources
- tiennent compte des réalités de la gestion pénitentiaire

La préparation de ces notes sur la manière de réaliser les projets de réforme pénitentiaire reçoit le soutien du Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni.

KING'S
College
LONDON

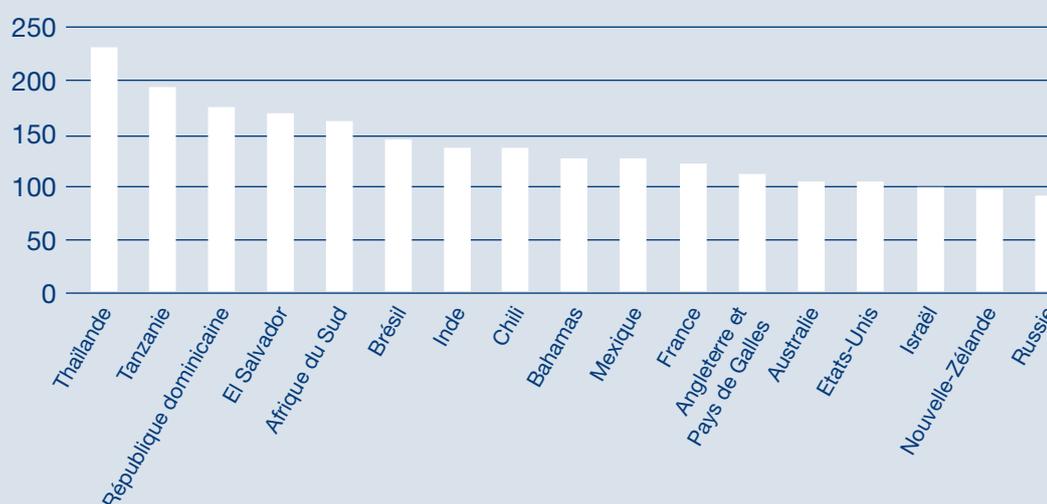
**Centre International
d'Etudes Pénitentiaires**

L'ampleur du surpeuplement

De nombreuses prisons du monde sont surpeuplées, c'est-à-dire que le nombre de détenus qu'elles hébergent est supérieur à la capacité pour laquelle elles ont été conçues. Le problème du surpeuplement existe à l'Est comme à l'Ouest, dans le monde en développement comme dans le monde développé. Par exemple, le système pénitentiaire en Angleterre et au Pays de Galles est surpeuplé en permanence depuis 20 ans.¹ A l'heure actuelle, le système pénitentiaire fédéral des Etats-Unis est surpeuplé à 33 pour cent alors que les systèmes des états américains sont surpeuplés jusqu'à 17 pour cent.² Dans certains pays, ces niveaux sont encore plus élevés. L'unique prison de la Barbade, la prison de Glendairy, est occupée à 302 pour cent. Les prisons du Cameroun sont occupées à 296 pour cent.

Le tableau ci-dessous indique les niveaux de surpeuplement officiellement mesurés. Mais il n'existe aucune définition internationalement acceptée du surpeuplement, et les critères utilisés sont très variables : deux personnes dans une cellule conçue pour une personne, deux personnes occupant un lit à une place, ou le fait d'avoir à peine la place de s'étendre complètement au sol.

Niveaux d'occupation de certains systèmes pénitentiaires du monde, sous forme de pourcentage, 100 % représentant la pleine occupation.



Ces statistiques sont extraites du *World Prison Brief Online* en date du 19 avril 2004. Ces statistiques ne portent pas nécessairement sur la même année mais représentent les chiffres disponibles les plus récents à cette date. Les pourcentages ont été arrondis au chiffre entier le plus proche.

Le niveau de surpeuplement varie ; dans certains pays il atteint un niveau qui peut se décrire comme étant une sanction ou un traitement cruel, inhumain ou dégradant.

« Les effets négatifs des mauvaises conditions matérielles de la prison de Porto sur la vie des détenus étaient indubitablement exacerbés par le fait que cet établissement était très surpeuplé, notamment dans les zones réservées aux détenus de sexe masculin. La situation dans le quartier B était typique : sur cent vingt-deux cellules de 7 m² (conçues pour être occupées par une personne), cent dix huit contenaient trois détenus et les quatre autres contenaient deux détenus ; l'espace de vie était tout aussi limité dans les trois dortoirs du quartier, où des pièces mesurant à peine plus de 16 m² contenaient jusqu'à dix détenus.³

Visite du CPT au Portugal 1998

Le surpeuplement est concentré

Dans de nombreux systèmes pénitentiaires, le surpeuplement concerne surtout la détention préventive. En effet, dans de nombreux pays, ce sont les prévenus qui endurent les pires conditions en prison. Dans les prisons des pays de l'ancienne Union soviétique, le surpeuplement

est généralement concentré dans les prisons pour prévenus, appelées SIZO, alors que d'autres parties du système ne sont pas entièrement occupées.

La mesure du surpeuplement

Différentes méthodes s'utilisent pour mesurer le surpeuplement. La première consiste à calculer l'espace personnel dont dispose chaque détenu. La plupart des systèmes pénitentiaires ont un chiffre qui représente la capacité de leurs prisons et qui permet d'indiquer le surpeuplement de leurs prisons. Mais ces chiffres sont souvent basés sur des définitions locales de ce qui est considéré comme un espace acceptable. Il n'existe pas de norme internationale universelle. Parfois, lorsque les prisons ont atteint leur capacité, les détenus sont incarcérés dans des cellules de la police, où les conditions peuvent être encore pires que dans les prisons de détention préventive surpeuplées.

« Le Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements ou sanctions cruels, inhumains ou dégradants (CPT) a recommandé 4 mètres carrés par personne comme mesure utile lorsqu'on tente d'améliorer des niveaux de surpeuplement totalement inacceptables. Mais le CPT a décrit une cellule individuelle de 4,5 mètres carrés comme « très petite » et ne convenant pas à des périodes de détention supérieures à un ou deux jours, une cellule de 6 mètres carrés comme « plutôt petite » et une cellule de dix mètres carrés comme « d'une bonne dimension pour une personne » mais « plutôt petite » pour deux personnes. Des cellules individuelles de 8 mètres carrés et 9 mètres carrés ont été considérées comme offrant des conditions de détention « totalement satisfaisantes » et « raisonnables ».

Visites en Islande en 1998, aux Pays-Bas en 1997, en Hongrie en 1999

L'espace personnel attribué à chaque détenu n'est qu'une manière de mesurer le surpeuplement. L'espace dont dispose chaque détenu dans une cellule ou dans un dortoir doit être examiné parallèlement au temps que le détenu passe hors de la cellule ou du dortoir surpeuplé(e) chaque jour. Passer 23 heures par jour dans un espace de 3 mètres carrés est bien pire que si le détenu doit seulement y passer la nuit et peut passer la journée dans une cour ou un atelier ou une salle de classe. Le surpeuplement est aggravé lorsqu'il y a peu de lumière naturelle et lorsque la lumière et la ventilation des espaces de vie sont limitées.

Les effets du surpeuplement se font sentir dans toutes les parties de la prison. Le surpeuplement exerce une pression sur les services (par exemple, la quantité d'eau disponible et la capacité du réseau d'égouts). La cuisine risque de ne pas avoir les installations requises pour préparer suffisamment de repas. La situation est encore pire si la cuisine, la lessive, le séchage du linge et la toilette se font dans la cellule au lieu de se faire dans des installations à l'extérieur. L'accès aux activités de travail, d'éducation et de sport sera également touché par le surpeuplement. Si le nombre de lits est insuffisant, les détenus devront même parfois dormir à tour de rôle.

« Les conditions dans les prisons étaient dures et dangereuses. ...dans les cellules, en moyenne, il y avait moins d'un mètre carré d'espace par détenu... »

Département d'Etat américain, Madagascar country report 2003⁴

Les conséquences du surpeuplement

Le surpeuplement des prisons peut :

- violer des droits fondamentaux comme, par exemple, le droit à la vie et à la sécurité de la personne
- avoir des conséquences potentiellement dangereuses pour la santé publique, les prisons surpeuplées devenant de véritables incubateurs pour les maladies infectieuses comme la tuberculose et le sida.
- avoir un effet néfaste sur la santé mentale

- avoir un effet grave sur la capacité à contrôler la criminalité et la violence entre les murs de la prison
- créer un environnement dangereux pour le personnel pénitentiaire
- mettre la prison dans l'impossibilité de respecter un niveau minimal en matière de lumière, d'air et de vie privée
- mettre la prison dans l'impossibilité de respecter les exigences minimales de l'ONU en matière de séparation des hommes et des femmes, des jeunes et des adultes, des prévenus et des condamnés.

Le surpeuplement et la réforme pénitentiaire

Un surpeuplement grave peut parfois jouer le rôle de catalyseur de réforme des prisons à cause de l'inquiétude du public concernant le nombre élevé de décès de détenus, les émeutes ou les problèmes de santé. Dans les sociétés qui bénéficient de la liberté d'expression, la couverture dans la presse des effets du surpeuplement peut être spectaculaire et visuelle. Parmi les autres motifs en faveur de la réduction du surpeuplement, citons la pression des critiques des organismes internationaux ou le souhait du gouvernement d'être accepté au plan international. La pression exercée par les membres du personnel pénitentiaire ou par leurs organes représentatifs à cause des risques pour leur santé et leur sécurité peut également inciter les gouvernements à s'attaquer au problème du surpeuplement.

La réforme pénitentiaire est parfois au programme d'un nouveau gouvernement ou Ministre de l'Intérieur ou de la Justice et prendre des mesures pour réduire un surpeuplement grave peut être une manière peu controversée de démarrer ce processus.

Que peut-on faire ?

Il y a plusieurs manières de s'attaquer au surpeuplement des prisons :

- augmenter la capacité des prisons
- réduire le nombre de détenus (voir les Notes 5 et 15)
- prendre des mesures à court terme comme des amnisties et autres programmes de libération anticipée
- mieux utiliser la superficie totale disponible dans le système pénitentiaire
- mieux utiliser la superficie des prisons surpeuplées
- améliorer les conditions de vie

Augmentation de la capacité des prisons

La construction de nouvelles prisons peut s'avérer nécessaire lorsque les prisons existantes sont délabrées et en ruines. Mais il n'y a aucune preuve que la construction de prisons plus grandes puisse réussir comme stratégie à long terme de réduction du surpeuplement. Il faut également reconnaître que la construction des prisons et leur entretien ultérieur sont coûteux.



« ...un certain nombre d'états européens ont lancé de grands programmes de construction de prisons, et se sont alors aperçus que leur population carcérale augmentait en parallèle avec la plus grande capacité de leurs établissements. Par contre, dans les pays qui ont un système pénitentiaire relativement peu chargé, l'existence de stratégies pour limiter et (ou) moduler le nombre de personnes envoyées en prison a été un élément important de maintien de la population carcérale à un niveau gérable. »

Visite du CPT en Hongrie 2001⁵

S'il est nécessaire d'augmenter la capacité des prisons, il faut prévoir des cellules d'un niveau de sécurité inférieur, dans la mesure du possible.

Dans la plupart des systèmes pénitentiaires, trop de détenus sont maintenus dans des cellules haute sécurité. Il est moins cher de construire des prisons moins sécurisées, et les conditions de vie y sont généralement d'un niveau supérieur.

« Les prisons étaient sous-financées, sous-pourvues en personnel et surpeuplées. Par exemple, dans la prison civile de Niamey, il y avait environ 550 détenus dans un établissement construit pour 350 ; ... Une nouvelle prison à sécurité maximale à Koutoukalé a été construite au cours de l'année mais elle a peu contribué à soulager le surpeuplement. Département d'Etat américain, Niger country report 2003⁶ »

La taille de la population carcérale d'un pays est généralement déterminée par des décisions stratégiques, par la manière dont un gouvernement décide de réagir face à la criminalité, au lieu de refléter simplement les taux de criminalité réels.

« Au cours de cette conférence, on nous a rappelé à plusieurs reprises que la gestion des prisons dans les différents pays est étroitement liée aux structures sociales au sein de chaque état. Les prisons n'existent pas dans un vide. Dans une large mesure, elles reflètent les valeurs que respecte chaque société. On en trouve un exemple dans l'usage que la société fait de l'emprisonnement... Une société peut choisir d'avoir un taux élevé ou un taux bas d'emprisonnement, et ce choix se reflète dans les caractéristiques de la détermination des peines adoptées par les différents juges. Ces dernières années, plusieurs pays européens, surtout en Occident, ont décidé, sciemment ou par défaut, d'avoir des taux plus élevés d'emprisonnement. Cela s'est fait au moyen de l'introduction d'une législation plus répressive ou du fait que les hommes politiques et les médias ont encouragé les autorités judiciaires à envoyer davantage de gens en prison pour de plus longues périodes de temps. 13^e conférence des directeurs européens de l'administration pénitentiaire, Strasbourg, novembre 2002⁷ »

Le niveau du recours à la prison varie énormément d'un pays à un autre. Les taux de population carcérale sont mesurés pour 100 000 personnes de la population générale d'un pays. La population carcérale moyenne dans le monde est légèrement inférieure à 150 pour 100 000.

La population des Etats-Unis représente 4,6 % de la population mondiale mais 23,1 % des détenus du monde. Par contraste, la population du Canada, son voisin septentrional, représente 0,51 % de la population mondiale et 0,4 % des détenus du monde.

Taux d'incarcération dans certains systèmes pénitentiaires du monde

	Taux d'incarcération (pour 100 000 personnes)		Taux d'incarcération (pour 100 000 personnes)
Etats-Unis d'Amérique	715	Nouvelle-Zélande	161
Bélarus	554	El Salvador	158
Russie	548	Angleterre et Pays de Galles	141
Ukraine	416	Royaume-Uni : Ecosse	130
Bahamas	410	Chine	119
Afrique du Sud	402	Tanzanie	116
Thaïlande	340	Canada	116
Chili	204	Australie	114
Mexique	169	Finlande	71
Brésil	169	Japon	58

Ces statistiques sont extraites du World Prison Brief Online en date du 22 novembre 2004. Ces statistiques ne portent pas nécessairement de la même année mais représentent les chiffres disponibles les plus récents.

Réduction du nombre de détenus

Pour réduire des niveaux d'incarcération élevés, il faut engager des actions sur de nombreux plans. Le processus de justice pénale est complexe et la police, le parquet, les juges, les autorités pénitentiaires, les agences de santé et les services sociaux travaillent en collaboration. Un état qui souhaite réduire sa population carcérale de manière viable doit :

- examiner son système de justice pénale
- définir qui est incarcéré, pour combien de temps et dans quel objectif
- créer un débat public et politique sur le thème de la criminalité et de la justice

Les actions ci-dessous peuvent réduire le recours à l'incarcération :

- remanier le code pénal pour retirer certains actes de la portée d'application de la loi pénale
- réduire le recours à la détention pour les prévenus
- créer un nouveau cadre de condamnation, avec des peines de prison plus courtes
- améliorer le fonctionnement et la crédibilité des sanctions alternatives existantes et (ou) introduire de nouvelles mesures alternatives
- introduire des mécanismes de remise en liberté anticipée et conditionnelle
- renforcer les installations pour malades mentaux et jeunes, pour que les catégories de personnes ne devant pas être incarcérées puissent être écartées du système de justice pénale

Méthodes de lutte contre le surpeuplement à court terme

Il est possible de prendre des mesures à court terme pour améliorer la situation et les conditions des membres du personnel et des détenus, tout en développant une stratégie à plus long terme.

On prononce parfois des **amnisties** pour réduire le nombre de détenus, et dans certains pays des groupes de détenus sont libérés sous amnistie le même jour chaque année, par exemple pour la Fête de l'Indépendance. Les amnisties ont une valeur à court terme, mais un certain nombre de difficultés ont été identifiées :

- l'opinion publique est souvent mal préparée et peut réagir avec crainte à la perspective de la libération en bloc de « criminels »
- les détenus sont parfois libérés de prison sans préparation ou soutien social, et reviennent rapidement en prison
- la libération de détenus souffrant de maladies infectieuses, sans suivi adéquat, peut représenter un risque pour la santé publique.
- les détenus sont souvent libérés en bloc lorsqu'ils tombent dans une certaine catégorie, sans que les risques qu'ils représentent ne soient évalués individuellement.

La légalité du statut de détention de tous les prisonniers peut être réexaminée. L'expérience a montré que dans certaines juridictions il existe de nombreux prévenus incarcérés illégalement ou qui sont incarcérés depuis plus longtemps que la peine qu'ils auraient eue à purger s'ils avaient été condamnés. Enfin, certains détenus pourraient être transférés dans des sites plus appropriés. Par exemple, les détenus souffrant de maladies mentales peuvent être transférés dans des hôpitaux ; certains étrangers peuvent choisir d'être transférés dans leur pays d'origine dans le cadre de traités de transfert, et les juvéniles peuvent être transférés dans des foyers pour enfants ou dans des familles d'accueil.



S'exprimant à propos de la réduction du nombre de détenus au Mozambique, le Rapporteur spécial sur les prisons et les conditions de détention en Afrique note que cette réduction peut en partie s'expliquer par « la création de « Commissions de renforcement de la légalité » qui examinent régulièrement la légalité des détentions en se rendant dans les prisons et en examinant les dossiers des détenus. Les membres de ces commissions

peuvent libérer les détenus en attente de procès, mettre en liberté provisoire sous caution ceux qui ont effectué leur peine mais ne peuvent pas payer une amende. Ces commissions peuvent également libérer les détenus en mesure de prouver qu'ils ont moins de 16 ans ».

Dr Vera Chirwa, Rapporteur spécial sur les prisons et les conditions de détention en Afrique, Rapport sur la seconde visite au Mozambique 2001⁸

Lutte contre le surpeuplement en utilisant plus efficacement les ressources existantes

Meilleure utilisation de la superficie totale disponible dans le système pénitentiaire

Une analyse peut être réalisée pour voir comment sont utilisées les institutions disponibles au niveau régional ou national. On peut examiner les raisons pour lesquelles certaines prisons ne sont pas surpeuplées, et la possibilité d'y transférer des détenus incarcérés dans des institutions surpeuplées, tout en tenant compte du fait que les détenus peuvent préférer être incarcérés dans une prison proche de leur lieu de vie ou de celui de leur famille.

Meilleure utilisation de la superficie des prisons surpeuplées

Les bâtiments existants qui sont inutilisés ou sous-utilisés peuvent être aménagés pour créer des espaces de loisirs ou des cellules supplémentaires. On suggère souvent que les détenus ne peuvent être autorisés à sortir de leur cellule surpeuplée pour aller à l'extérieur à cause de la faiblesse de l'enceinte de sécurité. L'amélioration de cette sécurité, par exemple en augmentant la hauteur du mur d'enceinte, pourrait permettre aux détenus de plus utiliser la cour de la prison.



Dans la prison à sécurité maximale de Tete, les murs n'étant pas assez hauts pour assurer la sécurité, l'exercice en plein air reste très limité.

Dr Vera Chirwa, Rapporteur spécial sur les prisons et les conditions de détention en Afrique, Rapport sur la seconde visite au Mozambique 2001⁹

Les cellules actuellement inhabitables peuvent être réparées de manière à les remettre en service.

Lorsque les détenus sont logés dans de grandes casernes, on peut construire des cloisons pour leur donner un degré raisonnable d'intimité, surtout dans les zones de toilette ou les WC. Ces mesures peuvent atténuer quelques-unes des conséquences du surpeuplement.



Dans la prison pour femmes de Bayan Zurka en Mongolie, les grands dortoirs ont été divisés par de simples cadres en bois et panneaux de contreplaqué, pour que des groupes de 4 à 6 détenues puissent avoir leur propre espace.

Rapport de mission de l'ICPS 1999

Il est possible de modifier la classification des différentes zones de la prison pour faciliter les mouvements du personnel et des détenus dans la prison. Les détenus peuvent alors passer plus de temps hors de leur cellule, sans que cela les mette en contact avec des catégories non autorisées de détenus. On peut augmenter le temps passé hors de la cellule ou du dortoir en permettant à des groupes de détenus d'utiliser à tour de rôle les couloirs, les cours, les salles de gymnastique et autres espaces d'association.

On peut introduire une classification des détenus pour que ceux qui nécessitent un encadrement moins poussé soient regroupés et puissent être autorisés à passer plus de temps hors de leur cellule ou dortoir.

On peut revoir l'utilisation des cellules. Dans certains cas, par exemple par manque de personnel ou pour la commodité du personnel, les détenus sont concentrés dans une ou deux cellules alors que d'autres cellules restent vides.

Assistance humanitaire immédiate

Parfois le surpeuplement est tellement grave que de nombreuses vies sont menacées. Dans ces circonstances, il peut être approprié de demander de toute urgence des fonds d'intervention à court terme, simplement pour protéger la vie des détenus.

Les organisations humanitaires et groupes non gouvernementaux locaux peuvent participer à la surveillance et à la distribution de cette assistance.

Références

- 1 Tiré des rapports annuels du service pénitentiaire d'Angleterre et du pays de Galles (HM Prison Service)
- 2 *Prison and Jail Inmates at Midyear 2003*, Ministère américain de la justice, Bureau des statistiques de la justice, mai 2004, p.1
- 3 *Rapport au gouvernement portugais après la visite du Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants au Portugal du 20 au 24 octobre*, Strasbourg, janvier 1998
- 4 *Rapports sur les pratiques des droits de l'homme dans différents pays 2002, Madagascar*, Département d'Etat américain, Washington DC, www.state.gov, 2003
- 5 *Rapport au gouvernement hongrois après la visite du Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants en Hongrie du 5 au 16 décembre 1999*, Strasbourg, mars 2001
- 6 *Rapports sur les pratiques des droits de l'homme dans différents pays 2002, Niger*, Département d'état américain, Washington DC, www.state.gov, 2003
- 7 *Rapport du Comité européen des problèmes criminels*, 13e conférence des Directeurs de l'administration pénitentiaire, Strasbourg, novembre 2002
- 8 Dr. Vera Chirwa, Rapporteur spécial sur les prisons et les conditions de détention en Afrique, *Rapport sur la seconde visite au Mozambique réalisée du 4 au 14 avril 2001*, Commission africaine des droits des hommes et des peuples, Banjul, 2001
- 9 ibid