

**Principaux messages et conclusions de la Conférence de Haut niveau « Réponses à la surpopulation carcérale »  
(24-25.04.19)**

**PRINCIPAUX MESSAGES DES SESSIONS DE TRAVAIL ET CONCLUSIONS DE LA RAPPOTEURE GÉNÉRALE**

**Session I : PHASE PRÉLIMINAIRE À LA PROCÉDURE JUDICIAIRE : RÉDUIRE L'INFLUX - RESPONSABILITÉ PARTAGÉE**  
(± 80 participants)

Les participants ont débattu de manière approfondie des liens entre la phase préliminaire de la procédure judiciaire (en particulier la détention provisoire) et le problème de la surpopulation carcérale.

Une question préliminaire de définition est soulevée concernant le risque de divergences sur la notion même de détention provisoire. Il convient de préciser si elle se réfère uniquement aux détenus en attente de leur procès ou si elle inclut aussi les détenus déjà condamnés en première instance, voire en appel, mais en attente du verdict final<sup>1</sup>. Si l'on retient une définition large pour déterminer le nombre de détenus en détention provisoire, il conviendrait de prendre en compte le nombre de niveaux d'appel existants dans un pays donné et, au final, l'accès effectif à la justice au niveau d'appel, pour évaluer les causes des entrées par la voie de la détention provisoire.

Les principaux résultats tirés des réponses apportées aux questions et du débat peuvent être résumés comme suit :

- Les participants considèrent de manière quasi unanime que la réduction de la surpopulation carcérale est de la responsabilité partagée des procureurs, des juges, des services pénitentiaires et de probation et des membres des gouvernements chargés de l'administration pénitentiaire. Deux tiers des participants estiment qu'ils peuvent contribuer, dans leur activité quotidienne de procureur ou de fonctionnaire, à réduire la surpopulation carcérale dans leur pays. Cependant, dans leur grande majorité, les participants ne considèrent pas que les informations relatives au nombre de places disponibles dans les établissements de détention provisoire soient pertinentes lorsqu'ils prennent une décision de placement en détention provisoire.
- De l'avis de la majorité des participants, la gravité de l'infraction est plus importante que la situation personnelle du suspect, de même que le fait que le suspect ait la nationalité du pays ou qu'il s'agit d'un étranger en situation irrégulière, pour décider du placement en détention provisoire.
- Deux tiers des participants conviennent que la peine prévisible devrait avoir une influence sur la décision de demander ou d'ordonner le placement en détention provisoire. En revanche, la majorité considère que les modalités d'application des peines n'ont pas d'influence sur la décision de demander ou d'ordonner le placement en détention provisoire.
- Deux tiers des participants estiment qu'il existe suffisamment de solutions alternatives à la détention provisoire dans leur pays et les trois quarts envisagent concrètement le recours à ces mesures alternatives avant de demander ou d'ordonner le placement en détention provisoire.
- Parmi différentes solutions destinées à réduire la surpopulation, la restriction par la voie législative du recours à la détention provisoire à un nombre limité d'infractions graves est rejetée par les deux tiers des participants.

**Autres constatations :**

D'autres facteurs importants ont été mentionnés lors des débats, comme l'impact des rapports de police concernant les suspects sur les décisions finales des procureurs et des juges, qui peut s'expliquer par le fait que la police a davantage de ressources que la justice et que cette dernière se fie davantage aux rapports de police.

L'Italie explique que la mise en place d'un réseau informatique facile à utiliser, permettant à la direction des prisons de dresser un état quotidien du nombre de personnes détenues dans chaque établissement pénitentiaire du pays a joué un rôle positif dans la réduction de la surpopulation.

---

<sup>1</sup> Les rapports annuels SPACE I contiennent des données sur la population carcérale en fonction de la situation juridique des détenus : détenus en attente de jugement, détenus reconnus coupables en attente de leur condamnation, détenus condamnés qui ont fait appel ou dont le délai pour ce faire n'a pas expiré. Pour plus de détails, voir le tableau 8 du rapport annuel 2018.

## **Principaux messages et conclusions de la Conférence de Haut niveau « Réponses à la surpopulation carcérale » (24-25.04.19)**

### **Session II : CORRÉLATION ENTRE LES TAUX DE CRIMINALITÉ ET LES TAUX DE DÉTENTION EN EUROPE** (± 50 participants)

Les principaux résultats tirés des réponses aux questions et du débat peuvent être résumés comme suit :

- Un tiers des participants considèrent que les taux de criminalité dans leurs pays sont élevés.
- Un point plus important au regard du thème de la conférence est que deux tiers des participants ne voient pas de corrélation entre les taux de criminalité et les taux de détention. Au cours du débat, des différences de situation sont exposées à cet égard : dans certains pays, aucune corrélation n'a pu être établie de manière fiable à ce sujet, tandis que dans d'autres, taux de criminalité et taux de détention vont de pair. Ces différences justifient un complément d'étude, en particulier au vu du rôle important joué par les différents acteurs dans le système de justice pénale, dont la police, chargée de la détection des infractions, et les procureurs, qui gèrent les affaires pénales en instance. Il est nécessaire d'avoir plus d'informations sur les méthodes de collecte utilisées par la police, les procureurs, les juges, le personnel pénitentiaire et de probation et de mettre ces données en commun.
- Il est tout à fait étonnant de constater que les statistiques annuelles des rapports SPACE sur les prisons et SPACE II sur les sanctions et mesures non privatives de liberté ne sont connues que de la moitié des participants et le Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale de seulement quelques-uns d'entre eux.
- L'expression « surpopulation carcérale » elle-même fait l'objet d'un débat en ce qui concerne les recherches. On a fait valoir que le but de la recherche n'est pas seulement d'examiner les causes profondes et les chiffres de la surpopulation carcérale, mais aussi d'apprécier les besoins futurs de capacités pénitentiaires sur la base des données chiffrées de la criminalité constatées et anticipées pour un pays donné.

### **Session III : OPTIONS LORS DE LA DÉFINITION DE LA PEINE** (± 70 participants)

Les principaux résultats tirés des réponses aux questions et du débat peuvent être résumés comme suit :

- Deux tiers des participants ont visité des lieux de détention ou des prisons dans leur pays.
- Bien qu'une grande majorité des participants confirment que les services sociaux ou de probation communiquent des informations sur les personnes jugées coupables avant que la peine soit fixée, deux tiers d'entre eux souhaiteraient recevoir davantage d'informations sur la situation particulière du condamné et/ou sur les conséquences de l'infraction pour la victime. Une amélioration qualitative devrait garantir que les informations communiquées sont fiables, complètes et à jour.
- Trois quarts des participants signalent une augmentation de l'application de peines de substitution au cours des cinq dernières années et estiment que le recours à ces peines en lieu et place de l'emprisonnement (de courte durée) contribuera à réduire la surpopulation carcérale dans leur pays. La législation n'interdit pas l'application de peines de substitution au seul motif qu'il y a eu récidive. Cependant, pour trois quarts des participants, la gravité de l'infraction exclut de fait l'application de peines de substitution.
- Deux tiers des participants reconnaissent que la surpopulation carcérale joue un rôle dans le prononcé du sursis à l'exécution des peines.

#### **Autres constatations :**

La diversité et l'efficacité des sanctions et mesures non privatives de liberté devraient être garanties pour offrir une solution de remplacement aux peines de prison (de courte durée) en fonction des besoins. Par ailleurs, les capacités carcérales devraient être mieux gérées, notamment en développant les possibilités d'ajustement de l'exécution des peines de prison au moyen de programmes de libération anticipée, du recours aux libérations conditionnelles accompagnées d'une prise en charge et de l'utilisation de la surveillance électronique. Voir aussi la session IV.

## **Principaux messages et conclusions de la Conférence de Haut niveau « Réponses à la surpopulation carcérale » (24-25.04.19)**

Les juges (ainsi que, le cas échéant, les juges non professionnels) devraient être sensibilisés davantage, dans le cadre de leur formation professionnelle, aux conséquences de leurs décisions et jugements<sup>2</sup>. Il conviendrait en outre de faciliter les échanges d'informations entre eux.

### **Session IV : GESTION ET RÉDUCTION DE LA POPULATION CARCÉRALE - LES EXPÉRIENCES NORDIQUE ET LETTONE** (± 40 participants)

Les principaux résultats tirés des réponses aux questions et du débat peuvent être résumés comme suit :

- Il est possible de gérer et de réduire la population carcérale ; cela présente de nombreux avantages (baisse des coûts, par exemple) et bénéfiques pour la société (meilleures perspectives de réinsertion et d'intégration). Cela nécessite un travail de longue haleine, de la volonté politique, un travail de programmation et d'élaboration législatives minutieux (comprenant une étude d'impact en termes de coûts et de bénéfiques), une application effective par les praticiens (tout en prenant des mesures pour éviter un « élargissement du filet » dû à l'application des peines et mesures pénales) et des mécanismes de suivi efficaces.
- Pour réduire la population carcérale, il faut des mesures effectives de substitution au placement en détention avant et après les procès (peines et mesures non privatives de liberté, placement sous surveillance électronique, travail d'intérêt général, peines de prison avec sursis et amendes). Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes efficaces et de donner des instructions aux praticiens pour qu'ils n'ordonnent le placement en détention qu'en dernier recours.
- Si l'on veut réduire la population carcérale, il faut des mesures efficaces pour prévenir la récidive et faciliter la réinsertion (interventions basées sur le « principe de la normalité », comme des programmes de traitement des addictions, d'enseignement et de formation professionnelle).
- La nécessité d'une coopération pluridisciplinaire de grande portée faisant intervenir divers organismes a aussi été soulignée (notamment la nécessaire coopération entre l'administration pénitentiaire et d'autres autorités, en particulier du secteur sanitaire et social).

### **Session V : PHASE DE MISE EN APPLICATION : EXÉCUTION TRANSPARENTE DES PEINES** (± 70 participants)

Les principaux résultats tirés des réponses aux questions et du débat peuvent être résumés comme suit :

- Trois quarts des participants estiment qu'il serait utile que les juges et procureurs aient plus d'informations sur la manière dont les peines de prison ou les mesures de substitution sont exécutées et sur le moment auquel elles le sont.
- Pour réduire la surpopulation carcérale, la quasi-totalité des participants jugent acceptables les modalités d'application des peines telles que les prisons semi-ouvertes, les autorisations de sorties et les prisons ouvertes et trois quarts des participants jugent acceptables les programmes de libération conditionnelle et de libération anticipée.
- Seule une minorité des participants est favorable au système de listes d'attente pour l'exécution des peines de prison pour limiter la surpopulation ou à la fixation par voie législative de la capacité de chaque prison.
- Deux tiers des participants estiment qu'il est important que l'exécution des peines de prison soit contrôlée par des procureurs ou des juges.

---

<sup>2</sup> À cet égard, les expériences du Canada avec les programmes de formation "*Judges and Jails: The Realities of Incarceration*" (« Juges et prisons : Les réalités de l'incarcération ») destinés aux juges, présentées le deuxième jour de la conférence par la présidente de la Commission des libérations conditionnelles du Canada, Mme Jennifer Oades, dans son exposé « Sensibiliser le public à la nécessité de s'attaquer au problème de la surpopulation carcérale » pourraient servir d'exemple.

## **Principaux messages et conclusions de la Conférence de Haut niveau « Réponses à la surpopulation carcérale » (24-25.04.19)**

- Si la moitié des participants indiquent qu'il y a, dans leurs pays, des programmes d'information du public sur le fonctionnement du système pénitentiaire, ils seraient pratiquement tous favorables à ce que les médias et le public soient mieux informés de l'application des peines pénales.

### ***Constatations relatives à des pays donnés :***

L'expérience de l'Irlande, qui a saisi l'occasion d'une « bonne » crise économique pour agir, montre que les programmes de libération anticipée, conçus et mis en place au lieu de construire une grande prison pour faire face à la surpopulation carcérale, ont été bénéfiques pour la collectivité. Diverses possibilités sont offertes aux auteurs d'infraction en lieu et place de peines de prison ou pour obtenir une libération conditionnelle.

L'expérience finlandaise, qui repose sur la libération anticipée et les prisons ouvertes, montre que la réforme des prisons peut utiliser l'exécution des peines d'emprisonnement d'une manière différente, plus efficace et plus économique, en aidant les détenus à se réapproprier la responsabilité de leur réinsertion sociale et de leur réhabilitation. En Finlande, près de la moitié des prisons sont des prisons ouvertes.

En France, le taux élevé de détention provisoire sera réduit par le recours à des solutions alternatives comme la surveillance électronique, qui nécessiteront l'action conjointe des parties prenantes (y compris l'avocat de la défense). De plus, à la suite de récentes modifications de la législation, les peines de prison n'excédant pas six mois seront systématiquement remplacées par des peines et mesures de substitution.

### **Session VI : MÉCANISMES DE PRÉVENTION, DE SURVEILLANCE ET DE COMPENSATION (± 35 participants)**

Les principaux résultats tirés des réponses aux questions et du débat peuvent être résumés comme suit :

- Deux tiers des participants connaissent bien le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière pénitentiaire ; cependant, seulement la moitié des participants savent quelles sont les suites données dans leur pays aux rapports du CPT ou aux arrêts de la Cour.
- Presque tous les participants jugent utile qu'il y ait des contacts réguliers entre le Parquet, les juges et les services pénitentiaires et de probation.
- Un petit nombre de participants sont amenés à traiter les plaintes des détenus.
- Les plaintes des détenus ne sont que rarement rendues publiques.
- La moitié des participants jugent les indemnisations financières insuffisantes lorsque les plaintes sont justifiées et deux tiers souhaiteraient qu'il y ait d'autres possibilités de dédommagement, comme la réduction de la peine d'emprisonnement.

### ***Autres constatations :***

En matière de prévention et de suivi, la responsabilité partagée, qui comprend aussi le rôle des parlementaires, est une nouvelle fois soulignée. Il est indiqué que les parlements sont associés à différentes procédures de suivi relatives à la détention et qu'ils devraient continuer de l'être.

La transparence en ce qui concerne l'intégralité des données et informations relatives aux prisons est nécessaire pour faciliter la supervision et la prévention.

Il convient d'insister davantage sur l'importance des mécanismes nationaux de prévention (MNP) et leur rôle dans la supervision (en conjonction avec l'action du CPT) auprès des acteurs nationaux du secteur pénitentiaire.

**Principaux messages et conclusions de la Conférence de Haut niveau « Réponses à la surpopulation carcérale »  
(24-25.04.19)**

**CONCLUSIONS GÉNÉRALES**

- Le dialogue et les contacts noués à la conférence entre les juges, les procureurs et les représentants des ministères de la justice, des administrations pénitentiaires et des services de probation des États membres permettent d'élargir la compréhension et la connaissance mutuelles du rôle de chacun et doivent se poursuivre aux niveaux national et international si l'on veut résoudre le problème de la surpopulation carcérale.
- La conférence a montré que la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans ce domaine est précieuse et mérite d'être poursuivie pour aider les autorités nationales de leurs pays membres à réduire efficacement la surpopulation carcérale, chacune des deux organisations intervenant dans son domaine de compétences respectif et avec son expertise propre.

**SUITES DE LA CONFÉRENCE**

- La rapporteure générale présentera les résultats de la conférence aux participants lors de la 24<sup>e</sup> Conférence du Conseil de l'Europe des directeurs des services pénitentiaires et de probation (21-22 mai 2019, Chypre). Elle en informera ensuite le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et fera des propositions au Bureau du CDPC sur les suites à lui donner.
- Le CDPC informera le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe des conclusions et des résultats de la conférence et lui proposera, en consultation avec la rapporteure générale, les suites à donner à cette conférence.
- Les résultats de la conférence seront communiqués aux instances concernées de l'Union européenne, notamment au Conseil des ministres de la Justice et des affaires intérieures.