

## POLICY BRIEF

# Lutter contre la surpopulation carcérale en Tunisie

Septembre 2019

### Introduction

L'histoire préévolutionnaire tunisienne fut marquée par une tradition judiciaire fortement répressive favorisant l'incarcération comme moyen de lutte contre la dissidence politique ou le simple dissentiment citoyen. Malgré les changements démocratiques amorcés depuis 2011, les réflexes répressifs des acteurs de la chaîne pénale demeurent.

Avec un nombre de détenus d'environ 22.000 entre 2017 et 2019<sup>1</sup>, la politique carcérale semble stagner ces dernières années. Le taux d'incarcération de 181 personnes pour 100 000 habitants, fait de la Tunisie le 2<sup>e</sup> pays d'Afrique du Nord avec le taux d'incarcération le plus élevé<sup>2</sup>.

La capacité d'accueil des établissements pénitentiaires étant de 18.000 individus, force est de constater la conception répressive du système pénal<sup>3</sup> par les autorités, ainsi que la surpopulation des prisons, comme en témoignent les agents pénitentiaires, les anciens détenus, ainsi que les organisations de la société civile opérant des visites.<sup>4</sup>

La surpopulation carcérale est la cause première de conditions de détention « en deçà des standards internationaux<sup>5</sup> », ne permettant pas la réinsertion des détenus : co-détention de primo-

délinquants et de multirécidivistes, de condamnés et de détenus préventifs (et donc présumés innocents), de prisonniers de droit commun et d'accusés pour terrorisme, conditions sanitaires dégradées et contraction de pathologies incurables et parfois mortelles, impossibilité de bénéficier de formations, d'activités culturelles, d'activités sportives et d'un accompagnement individualisé de préparation à la sortie, agents pénitentiaires en sous-effectif et en manque de moyens, état psychologique des détenus dégradé conduisant aux comportements violents avec soi-même et avec les autres...

Au-delà des principes universels des droits humains qui imposent à chaque Etat de se doter de lieux de détention offrant des conditions de vie dignes aux détenus, réinsérer les détenus favorise une diminution de la délinquance et de la criminalité profitable à toute la société. Les études le prouvent<sup>6</sup>: de mauvaises conditions de détention accroissent les facteurs de criminalité de l'individu, rendant inopérant l'objectif premier du droit pénal qui est celui de la réhabilitation.

### *La décroissance carcérale comme vecteur de justice sociale*

Malgré le principe d'égalité devant la loi, force est de constater que la prison reflète les inégalités socio-économiques de la société.<sup>7</sup> Plus le

<sup>1</sup>Les données et statistiques annoncées dans ce document ont été fournies par la Direction Générale des Pisons et de la Rééducation (DGPR) à ASF en date du 04/03/2019 suite à une demande d'accès à l'information.

<sup>2</sup> [Walmsley, Roy, World Prison Population List \(12th edition\)](#). Institute for Criminal Policy Research, London, 2018

<sup>3</sup> Soit un taux d'incarcération prévu d'environ 156 personnes pour 100 000 habitants, alors que la moyenne mondiale est de 140.

<sup>4</sup>[Rapport de suivi parallèle Soumis au Comité contre la torture](#), 2017.

<sup>5</sup> Comme le Ministre de la justice l'a lui-même affirmé en décembre 2018 : <https://africanmanager.com/les-conditions-de-detention-dans-les-prisons-tunisiennes-sont-en-deca-des-criteres-internationaux/>

<sup>6</sup> "What Works (and Doesn't) in Reducing Recidivism", Edward J. Latessa, Shelley L. Listwan, Deborah Koetzle; Routledge, 2013

<sup>7</sup> Observatoire International des Prisons, [Petites contributions de la justice aux discriminations sociales](#), Interview de Virginie Gautron,

capital économique, social, éducatif, sanitaire et familial d'un individu est faible, plus ses chances sont élevées d'être condamné à une peine d'emprisonnement. Non seulement les vulnérabilités sociales et économiques renforcent la probabilité pour un individu d'adopter des comportements en rupture avec la loi, mais celles-ci minimisent aussi ses chances d'avoir accès à l'égalité des armes dans le cadre d'un procès équitable, et jouent ainsi un rôle déterminant dans le prononcé d'une peine de prison ferme.



La lutte contre la surpopulation carcérale ne peut donc pas se limiter à accroître ou à réhabiliter le parc carcéral<sup>8</sup> mais implique de repenser de façon globale les politiques pénales et carcérales, assainies des réflexes et mauvaises pratiques de l'ancien régime.

## AXES D' ACTIONS PRIORITAIRES

Face à cette situation, trois axes d'actions prioritaires et interdépendants devraient être mis en œuvre : 1) la réduction drastique du recours quasi systématique aux détentions avant jugement ; 2) le recours aux alternatives à l'incarcération et 3) la mise en place de parcours de réinsertion individualisés.

### I. Les détentions préventives et avant jugement

Selon, l'article 85 du code de procédure pénale « *L'inculpé peut être soumis à la détention préventive (...) toutes les fois qu'en raison de l'existence de présomptions graves, la détention semble nécessaire comme une mesure de sécurité*

*pour éviter de nouvelles infractions, comme une garantie de l'exécution de la peine ou comme un moyen d'assurer la sûreté de l'information ».* L'article 84, quant à lui, stipule clairement « **La détention préventive est une mesure exceptionnelle** ».

L'utilisation qui en est pourtant faite ne semble pas consacrer le caractère exceptionnel de la mesure. Entre 2017 et 2019, **plus de la moitié des personnes en détention l'étaient au titre d'une détention préventive**<sup>9</sup>. De plus, bien que l'article 85 du code de procédure pénale limite la détention préventive à une durée maximale de 9 mois pour les délits et de 14 mois pour les crimes, cette durée serait dépassée dans beaucoup de cas<sup>10</sup>.

Ce nombre disproportionné de détenus préventifs est dû aux décisions quasi-systématiques de privation de liberté, contraires au principe de liberté. Les effets dévastateurs du stigma social de la détention préventive affectent non seulement le prévenu lui-même, mais également ses proches, alimentant ainsi le cercle vicieux de la marginalisation<sup>11</sup>.



Parallèlement aux détentions préventives, les détentions en attente de jugement, qui ne sont pas limitées dans le temps, représentent une cause supplémentaire de surpopulation carcérale.

A titre d'exemple, les personnes inculpées (et toujours présumées innocentes) pour consommation de stupéfiants et vols mineurs, et donc potentiellement éligibles à un maintien en liberté, représentaient 3319 personnes en 2018, soit presque 30%<sup>12</sup> des personnes détenues sans pour autant avoir été jugées.

chercheuse et maître de conférences en droit pénal et sciences criminelles à l'Université de Nantes, 2015.

<sup>8</sup> Dans le cadre du Plan d'action du Ministère de la Justice 2015-2019 une modernisation du parc carcéral a été entreprise conduisant à la rénovation de prisons jugées vétustes.

<sup>9</sup> Données DGPR. 51,58% en 2017, 52,83% en 2018 et 52,16% en au 4 mars 2019.

<sup>10</sup> Avocats Sans Frontières, *Détention en Tunisie : des sanctions au delà de la privation de liberté*, 2015

<sup>11</sup> Open Society Justice Initiative, [The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention: A Global Campaign for Pretrial Justice Report](#), 2011

<sup>12</sup> Le nombre de personnes en détention préventive en 2018 pour des faits liés aux stupéfiants était de 2504 personnes (données DGPR). Il est admissible de considérer que 60% l'étaient pour consommation

Enfin, ces dysfonctionnements s'inscrivent dans un contexte généralisé de lenteur de la justice qui contribue à la longueur des délais d'attente des personnes détenues avant jugement. La pratique du renvoi des affaires par les magistrats, et parfois même de plusieurs renvois de la même affaire, participe de ces délais.<sup>13</sup>

## II. Le recours aux alternatives à la détention

Les peines alternatives à l'incarcération existent en droit tunisien depuis 1999 à travers le travail d'intérêt général (TIG), en substitution à une peine de prison ferme d'une durée ne dépassant pas un an<sup>14</sup>.

En 2018, 12.639 personnes dans les prisons tunisiennes purgeaient des peines de moins d'un an de prison, soit **54,53% de la population carcérale totale**<sup>15</sup>. Les recours aux alternatives à l'incarcération restent donc trop rares.



Néanmoins, des efforts récents semblent indiquer une volonté de remédier à la situation. En 2018 a débuté la mise en place opérationnelle de 6 bureaux de probation en Tunisie en sus d'un bureau existant à Sousse depuis 2013. Le lancement des bureaux de probation a été précédé de la formation de 20 agents de probation, ainsi que de la rédaction d'un manuel tunisien de la probation.

Depuis 2013, 1848 mesures alternatives auraient été mise en œuvre, dont 1800 par le bureau de Sousse<sup>16</sup>, sous la forme de libérations conditionnelles et de TIG.<sup>17</sup>

Les efforts du Ministère de la Justice et de la Direction Générale des Prisons et de la Rééducation (DGPR) dans la mise en place des bureaux de probation vont ainsi dans le bon sens. Néanmoins, ces structures demeurent sans cadre légal de mise en œuvre et manquent de moyens pour mener à bien leur mission.

Il est également important de noter que la quasi-totalité des mesures mises en œuvre par les bureaux de probation concernent des libérations conditionnelles, qui sont des mises en liberté anticipées des personnes ayant purgées une partie de leur peine de prison, et non pas de véritables mesures alternatives à l'incarcération (TIG, contrôle judiciaires, assignation à domicile...).

Enfin, seuls 4 des 7 bureaux de probation prévus sont actuellement fonctionnels (Gabès, Sousse, Bizerte et Monastir).

Cet état des lieux, ainsi que l'absence de prononcé de TIG entre 1999 et 2013, illustrent la perception encore trop répressive, de la fonction de la peine pénale par les acteurs de la justice.

## III. La mise en place de programmes holistiques de réinsertion

Si réinsertion et réduction de la criminalité représentent le but ultime de la détention, avec **un taux de récidive qui oscille autour des 40%**<sup>18</sup>, la chaîne pénale tunisienne ne semble pas aujourd'hui en mesure de remplir de telles fonctions.

La stigmatisation des ex-détenus dans la société reste forte et l'impact socio-économique de l'incarcération alourdit le processus de réintégration de l'individu, jusqu'à le rendre quasiment impossible. Pourtant l'Etat a l'obligation d'accompagner le détenu vers la jouissance du droit à une vie digne une fois la peine purgée, la « dette » envers la société ayant été payée.

A ce jour, bien que des agents de réinsertion soient déployés dans les prisons, ceux-ci sont en manque de moyens humains et matériels,

et non trafic, soit 1502 personnes. Le nombre de personnes en détention préventive en 2018 inculpées de vol était de 3634 personnes. Nous considérons que la moitié l'était pour vol mineur, soit 1817 personnes.

<sup>13</sup> Dans une série de procès observés par ASF, 50% d'entre eux faisaient l'objet on de reports d'audiences, souvent à plusieurs reprises et pour le même motif.

Avocats Sans Frontières, Deuxième Rapport du ROJ: Analyse des données issues de l'observation de procès et de dysfonctionnements de la justice pénale tunisienne, 2013

<sup>14</sup> Article 15bis du code pénal.

<sup>15</sup> Données DGPR.

<sup>16</sup> Mis en place au sein du Tribunal de Première Instance de Sousse 2 depuis 2009 dans le cadre d'un projet soutenu par le Comité International de la Croix Rouge.

<sup>17</sup> Données recueillies au mois de mars 2019

<sup>18</sup> Entre 2017 et 2019. Données DGPR.

ne leur permettant pas de prendre en charge la totalité des détenus. Dans le cas où un suivi est opéré, il l'est seulement dans les derniers mois d'exécution de la peine, alors que la sortie devrait être pensée avec le prisonnier dès son arrivée en détention.



Enfin, les établissements pénitentiaires souffrent d'une très grande carence, tant au niveau des effectifs que de la variété des activités culturelles, sportives, académiques et à visée de formation ou d'insertion professionnelle destinées aux détenus. Ce manquement au sein de l'institution carcérale affaiblit le rôle de réhabilitation des établissements pénitentiaires et alimente un taux de récidive élevé.

## Recommandations

### *Relatives aux détentions avant jugement :*

1. L'actuel gouvernement devrait accélérer l'adoption par le Conseil des Ministres du **nouveau code de procédure pénale** tel qu'élaboré par la commission de révision du code de procédure pénale mise en place par le ministère de la Justice en 2014<sup>19</sup>. Dans le cadre du processus d'adoption, les décideurs politiques devraient s'assurer que les propositions introduites par la commission soient maintenues, et notamment :
  - L'élargissement des types et du champ d'application des alternatives aux poursuites pénales aux délits ne causant pas de préjudice à l'intérêt général
  - La réduction des pouvoirs des juges « individuels » au profit des institutions collégiales telles que la chambre des droits et libertés, qui doit être considérée comme une mesure centrale de lutte contre le recours abusif aux détentions avant jugement ;
  - La réaffirmation du caractère exceptionnel de la mesure, incluant une liste limitative de cas où elle peut être prononcée ;

- La mise en place d'alternatives à la détention préventive telles que la libération sous caution ou la surveillance électronique ;
  - La limitation de la détention préventive à 3 mois pour les délits et 6 pour les crimes ;
2. Le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) devrait **sensibiliser le corps de la magistrature à son rôle de protecteur des droits et libertés** et rendre les magistrats redevables de la politique pénale qu'ils mettent en œuvre, afin de les encourager à évaluer systématiquement le bien-fondé d'une détention préventive et à favoriser le recours aux alternatives aux poursuites pénales.
  3. L'Ordre National des Avocats de Tunisie (« ONAT ») devrait **sensibiliser les avocats à leur rôle de défenseurs du maintien en liberté** de leurs clients.
  4. Le Ministère de la Justice devrait mettre en œuvre les moyens matériels et humains **réduisant la durée du procès pénal** et notamment de l'attente avant jugement.



### *Relatives aux recours aux peines alternatives à l'incarcération :*

1. Le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) devrait **sensibiliser les magistrats au prononcé des peines alternatives**.
2. Le Ministère de la Justice devrait favoriser la mise en place d'un **mécanisme de coordination réunissant les acteurs concernés par l'opérationnalisation des bureaux de probation** (magistrats, avocats, DGPR, organisations de la société civile...), afin d'identifier les besoins, d'octroyer les moyens humains et de cartographier la disponibilité d'opportunités de TIG.
3. Dans le cadre des réformes du code de procédure pénale et du code pénal, le gouvernement et l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) devraient s'assurer, notamment :

<sup>19</sup> Décret n°1637/01/214 du 16 juin 2014.

- D'institutionnaliser le juge d'exécution des peines et renforcer ses prérogatives et moyens ;
- D'introduire de nouvelles formes de mesures alternatives, y compris sous forme de substitution ou d'aménagements de peines, telles que : la surveillance électronique, le système de semi-liberté ou la compensation pénale.

***Relatives à la mise en place de programmes de réinsertion :***

1. Le gouvernement devrait **octroyer à la DGPR les moyens humains et matériels nécessaires** à la mise en place d'une politique pénale centrée sur la réhabilitation et non sur la portée seulement répressive de la peine, et ainsi :
  - Garantir la tenue d'activités variées de formations et de loisirs ;
  - Assurer un suivi médico-psychologique adéquat dès le début de l'incarcération.
2. Le Ministère de la Justice **devrait renforcer la coordination** entre bureaux de réinsertion et de probation, les établissements sous la tutelle du Ministère des Affaires Sociales et les organisations de la société civile en vue d'assurer la continuité du suivi dans et hors les murs de la prison.
3. L'ARP devrait **réformer la loi de 2001 organisant les prisons**<sup>20</sup> afin d'assurer une ouverture des centres pénitentiaires au monde extérieur, des droits de visite plus larges, des mécanismes de réclamations garantissant l'examen des requêtes des détenus et des programmes de réinsertion et de réhabilitation personnalisés et obligatoires pour chaque détenu.

---

<sup>20</sup>Loi n° 2001-52 du 14 Mai 2001 relative à l'organisation des prisons.

## ASF SOUTIENT L'ACCÈS À LA JUSTICE

Avocats Sans Frontières est une organisation non gouvernementale internationale spécialisée dans la défense des droits humains et le soutien de la justice dans les pays en transition. Elle promeut l'état de droit par l'amélioration de l'accès à la justice pour les groupes les plus vulnérables et marginalisés de la société. ASF met les justiciables au centre de son travail, renforçant ainsi leurs capacités à connaître et à revendiquer leurs droits, tout en consolidant les aptitudes des acteurs légaux chargés de les défendre. Depuis 2012, ASF œuvre, en Tunisie, avec le soutien de l'Union européenne, pour une réforme du système judiciaire, dans une perspective de respect des droits humains et de justice sociale.

Ce policy brief est le fruit de contributions d'Antonio Manganella, Halim Meddeb, Bruno Langhendries et Johanna Wagman.

Cette publication a été produite avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité d'Avocats Sans Frontières et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne.



Responsable éditoriale : Chantal Van Cutsem Avenue de la Chasse 140, 1040 Bruxelles, Belgique



**Financé l'Union Européenne**