

Note d'orientation N°3

Mesurer et évaluer les résultats des projets

Résumé

- L'évaluation des résultats des projets de réforme pénitentiaire en matière de droits de l'homme ne s'arrête pas à la rédaction d'un rapport sur les actions menées.
- Il peut s'avérer difficile d'établir un lien de cause à effet lorsqu'on cherche à montrer qu'une intervention a réussi. On peut néanmoins construire une structure d'évaluation, basée sur les principales exigences internationales en matière de droits de l'homme.
- La mesure de l'évolution des lois, des procédures et des institutions doit se faire parallèlement à l'évaluation des rapports sur les conditions en vigueur dans les prisons et sur le traitement réel des détenus.
- Lors de la réforme d'un système pénal dans sa totalité, des mesures telles que la réduction de la population carcérale, la reformulation de l'éthique du système pénitentiaire, l'ouverture des prisons à la société civile et la mise en place d'une surveillance indépendante peuvent être autant d'indicateurs des progrès accomplis.
- Des enquêtes peuvent mesurer les changements dans les conditions de la prison, le traitement des détenus et l'attitude du personnel pénitentiaire.
- On peut évaluer l'impact de mesures spécifiques comme, par exemple, l'introduction d'une surveillance indépendante ou le soutien d'organismes de la société civile.

« 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 troisième 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**

Les résultats de la réforme pénitentiaire sont difficiles à mesurer

L'évolution du niveau de respect des droits de l'homme dans les systèmes pénitentiaires peut être difficile à mesurer.

Un changement décrit comme une réforme peut en réalité ne pas introduire de meilleures conditions dans les prisons, une réduction du nombre de décès, moins de mauvais traitements, une diminution du nombre de délinquants juvéniles incarcérés ou une amélioration de la protection des femmes contre les abus sexuels.



La performance de la justice est difficile à évaluer.

Ramaswamy Sudarshan, *Rule of Law and Access to Justice* 2003¹

Il est plus facile de trouver des indicateurs de succès simples et objectifs pour des programmes de développement des rendements agricoles ou pour les taux de vaccination que pour les programmes de renforcement de la société civile ou de la suprématie du droit.

Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad* 1999²

L'évaluation d'un programme consiste parfois seulement à signaler qu'un nouveau bâtiment a été construit et qu'il est occupé, qu'un certain nombre de responsables de la prison ont participé à un stage sur les droits de l'homme et reçu un certificat, qu'un rapport a été rédigé pour identifier les déficiences d'un système spécifique et pour suggérer des mesures à prendre, ou qu'un groupe de cadres a passé plusieurs semaines dans une autre juridiction pour observer ses méthodes et étudier son système. Ces interventions ne conduisent pas nécessairement à des changements dans l'attitude du personnel pénitentiaire ou dans le traitement des détenus.

La rénovation de bâtiments peut parfois améliorer les conditions de vie des détenus, mais pas dans tous les cas. Il peut être plus difficile de vivre dans un bâtiment neuf coûteux équipé de cellules individuelles et d'équipements sanitaires internes que dans un bloc de dortoirs construits autour d'une cour si les détenus sont enfermés toute la journée dans des cellules individuelles avec de petites fenêtres et s'il n'y a pas d'eau pour remplir la chasse des nouveaux WC internes.

La formation des officiels pénitentiaires peut avoir des conséquences imprévues. Par exemple, si la formation des membres du personnel pénitentiaire en matière de droits de l'homme est mal exécutée, elle servira simplement à augmenter leur conscience des limites de leurs propres droits tout en augmentant leur ressentiment vis-à-vis des détenus.



La première question : « Etes-vous en train de me dire que des hommes qui ont décapité un otage le mois dernier ont des droits humains ? » Il est impossible d'exprimer par écrit la véhémence de ces mots prononcés par un directeur de prison qui se tient maintenant droit debout. Il me parle avec le titre officiel de docteur, mais il me lance ces mots comme s'il les crachait depuis l'autre côté de la pièce.

People's Palace Productions, *Staging Human Rights* 2002³

Un rapport rédigé par un expert en visite peut être lu, puis considéré comme trop gênant ou difficile à mettre en œuvre, et être simplement classé dans une armoire. La visite d'un autre pays par des responsables pénitentiaires, tout particulièrement si cette délégation vient d'un pays pauvre et se rend dans un pays riche, peut aboutir à une certaine incompréhension de leur part lorsqu'ils constatent que les détenus du pays d'accueil ont un niveau de vie supérieur à celui des citoyens respectueux de la loi dans leur propre pays.



Les prisons britanniques ressemblent aux stations thermales de la mer Noire.

Un responsable pénitentiaire ukrainien, Rapport de mission de l'ICPS 1999

La mesure des résultats tels que les bâtiments neufs, les heures de formation du personnel, les lois modifiées, les séminaires organisés et les visites entreprises ne montrera pas automatiquement qu'un bon travail a été fait pour créer un système pénitentiaire plus respectueux des droits de l'homme.

Il est également risqué de partir du principe que les changements constituent une amélioration simplement parce qu'un aspect d'un système a changé. Par exemple, améliorer la qualité des interventions de la police peut entraîner de meilleurs taux de détection des crimes. Plus de personnes seront arrêtées et inculpées. Le nombre de prévenus augmentera sans doute. Le surpeuplement des prisons où des prévenus sont incarcérés augmentera et ces établissements représenteront un danger pour la santé. Les tribunaux crouleront sous les dossiers et les affaires mettront plus longtemps pour être entendues, ce qui allongera encore la durée passée en détention préventive. L'évaluation doit donc examiner l'impact du changement sur le reste du système, tout en déterminant si le projet a abouti au résultat escompté.

Evaluer les projets de réforme indirecte

Un gouvernement peut se montrer réticent à réaliser une réforme pénitentiaire. Dans ces circonstances, certains projets pourront recevoir un soutien parce qu'ils cherchent à introduire un programme indirect de réforme, par exemple en influençant le débat public sur les prisons, en changeant l'attitude du public envers les prisons et les détenus, en fournissant des études et des informations ou en réalisant des activités ayant pour but de modifier la loi. Ces projets peuvent être réalisés par des ONG, des groupes de juristes et différents groupes de la société civile.

Il peut s'avérer difficile de mesurer le résultat de certaines de ces activités. Par exemple, un groupe spécifique ou une coalition de groupes peut organiser une campagne soutenue pour la protection des droits des détenus. Après dix ans de campagne, lorsqu'une nouvelle loi est adoptée pour protéger les droits des détenus, de nombreuses parties prenantes pourront s'en attribuer le mérite et il est impossible de prouver quel est le travail qui a rendu cette réforme possible.



Les évaluateurs essaient souvent d'analyser les liens entre un seul projet et l'évolution de la situation globale en matière de droits de l'homme. Cette tâche est extrêmement difficile à cause d'autres variables.

OCDE, *Evaluation of programmes promoting participatory development and good governance 1997*⁴

On peut mesurer l'évolution positive

Cependant, les systèmes pénitentiaires peuvent s'améliorer et ces améliorations sont mesurables. Depuis l'éclatement de l'ancienne Union Soviétique, le traitement de pratiquement tous les détenus (1,3 million) dans les pays de l'ancien bloc soviétique s'est sensiblement amélioré. La plupart des anciens états soviétiques ont ramené leurs systèmes pénitentiaires dans un cadre de légalité, ont accordé des droits sociaux aux détenus et ont éliminé les procédures humiliantes telles que la tonte des cheveux et les sanctions cruelles telle que la mise en cachot obscur.

Dans plusieurs états de différentes régions du monde, les gouvernements qui ont accédé au pouvoir étaient bien décidés à réformer les prisons et ont réussi à le faire, dans une certaine mesure. Au Chili, par exemple, une réforme approfondie de la justice a inclus la réforme des prisons. Voici quelques exemples des changements introduits par ce programme de réforme pénitentiaire :

- des procédures d'admission plus humanitaires, durant lesquelles des plaquettes d'information sont distribuées à tous les nouveaux arrivants ; des dispositions permettant aux détenus nouvellement admis de téléphoner à leur famille et l'amélioration des procédures de visites médicales

- une meilleure hygiène, avec fourniture de plus de draps propres et de plus de produits de nettoyage
- de meilleurs soins de santé
- moins de cellules d'isolement intimidantes
- plus de détenus pouvant travailler, avec un meilleur salaire, plus de formation et fourniture de travail aux détenus vulnérables et aux femmes
- plus de cours de formation et de partenariats avec les bibliothèques locales
- une meilleure réinsertion sociale, avec la participation d'étudiants en sciences sociales
- les enfants sont autorisés à rendre visite à leur père en prison
- de meilleures procédures pour les plaintes et pour informer les détenus à ce sujet ainsi qu'à propos de leurs droits légaux
- une unité spéciale pour les femmes enceintes et les mères incarcérées avec leurs bébés
- une séparation des délinquants juvéniles et des adultes

Il est toujours possible que les détenus chiliens soient maltraités ; beaucoup d'entre eux ressentiront un sentiment d'insécurité et seront à la merci de détenus plus forts, et certaines maladies ne seront pas traitées promptement et de manière adéquate. Mais les changements répertoriés ci-dessus sont mesurables et contribuent à créer un système pénitentiaire plus respectueux des droits de l'homme.

Que mesurer ?

Le cadre dans lequel les mesures doivent être effectuées est le cadre international des droits de l'homme. L'utilisation de cette structure permet d'obtenir des résultats mesurés qui doivent faire partie d'un système pénitentiaire basé sur des valeurs éthiques. Un tel contexte accorde une place centrale au traitement correct des détenus. Les résultats au niveau de la gestion sont importants mais secondaires.

Une liste de contrôle basée sur les exigences internationales suivantes pourrait constituer un cadre utile lorsqu'on tente de construire des indicateurs capables de mesurer l'évolution du respect des droits de l'homme dans un système pénitentiaire.

Le droit à la vie

Les décès en prison, leur nombre, les tendances et les dispositions prises pour qu'ils soient correctement enregistrés et indépendamment étudiés ; les dispositions prises pour faire en sorte que l'on en tire des leçons et que l'on supprime l'illégalité. La prévalence des maladies infectieuses comme la tuberculose, le sida et l'hépatite B et C, les tendances en matière de mortalité. Le traitement des détenus souffrant de maladies mentales et présentant des tendances suicidaires.

La prévention de la torture et des sanctions et traitements inhumains et dégradants

Le signalements d'actes de torture ou de traitements inhumains et dégradants par les organismes nationaux et internationaux, la famille des détenus, les médias (mais un plus grand nombre de signalements de mauvais traitements peut simplement indiquer que le système pénitentiaire est devenu plus ouvert et que les plaintes autrefois étouffées sont désormais exprimées au monde extérieur).

Le droit à la vie familiale

Les informations provenant du gouvernement et de sources non gouvernementales, ainsi que de visiteurs consulaires (qui rendent visite à leurs ressortissants en prison)⁵ et précisant le nombre de détenus visités, la fréquence autorisée des visites, les conditions des visites, si les enfants peuvent rendre visite à leurs parents en prison, l'accès au téléphone, si le courrier est lu et intercepté et si tous les détenus, y compris les indigents, peuvent envoyer des lettres.

Le traitement avec humanité et respect pour la dignité inhérente de la personne humaine

L'existence d'un document présentant l'éthique du système, communiqué aux membres du personnel, un certain volume de formation du personnel sur les droits de l'homme, la publication de rapports par des organes internationaux et nationaux, des visiteurs consulaires, des médias et des familles.⁶

Le traitement en prison doit avoir vocation de réhabilitation

Les informations du gouvernement, des ONG et des visiteurs consulaires sur la disponibilité de l'éducation, du travail, des liens avec le monde extérieur.

Réforme d'un système pénitentiaire entier

Lors de la réforme et de l'humanisation d'un système entier, voici quelques-uns des indicateurs du succès :

- réduction soutenue de la population carcérale
- réduction de l'utilisation de la détention préventive
- nouveau cadre pour les condamnations, avec des peines de prison plus courtes et moins nombreuses
- introduction d'autres mesures employées par les tribunaux, acceptées par le public et effectivement utilisées pour remplacer les peines de prison au lieu d'augmenter le nombre de personnes soumises à des sanctions
- réduction du nombre de délinquants juvéniles incarcérés
- transfert hors des prisons des personnes souffrant de graves maladies mentales
- pas de test obligatoire du sida et pas de ségrégation automatique des détenus séropositifs
- plus de participation des autorités judiciaires aux décisions touchant la privation de liberté
- ouverture des prisons à des groupes de la société civile
- introduction de mécanismes indépendants de surveillance
- introduction de mécanismes indépendants de réclamation tels que les ombudsmans

Mesurer l'évolution des conditions dans les prisons

L'amélioration des conditions de vie de base des détenus peut jouer un grand rôle en ce qui concerne les efforts faits pour que les traitements dans les prisons ne soient ni inhumains ni dégradants. Un projet ayant pour objectif une amélioration des conditions de vie pourrait rassembler un ensemble de facteurs afin de créer une image complète de la réalité de l'amélioration apportée. Un ensemble raisonnable d'indicateurs pourrait inclure :

- la superficie de la cellule ou du dortoir
- la superficie par détenu, en mètres carrés
- le temps passé dans la cellule ou le dortoir (une superficie moins élevée peut être acceptable si les détenus passent seulement la nuit dans la cellule ou le dortoir)
- le nombre de personnes dans la cellule ou le dortoir (la méthode de sélection des personnes qui partagent une cellule, l'importance accordée à la compatibilité et à la sécurité des détenus peuvent faire partie de l'évaluation)
- le nombre de lits par rapport au nombre de détenus
- si les détenus ont accès à des installations sanitaires ou s'il y a des installations sanitaires dans la cellule ou dans le dortoir et, dans l'affirmative, si elles sont cachées des regards
- pour les femmes, l'accès aux produits d'hygiène nécessaires
- la quantité de lumière naturelle (cet aspect est plus important si la cellule est occupée toute la journée et pas seulement la nuit). La lumière est-elle suffisante pour lire ?

- fourniture des nécessités de base comme, par exemple, la literie (lit ou matelas, couvertures, draps)
- régularité, quantité et qualité de l'alimentation
- accès à de l'eau potable
- température (très froid en hiver ou trop chaud en été ?)

Mesurer l'accès des détenus à leurs droits légaux

Pour qu'ils respectent les droits de l'homme, les systèmes pénitentiaires doivent faire en sorte que les détenus aient un accès approprié à des conseils juridiques et à des recours en cas d'allégations d'abus. Voici quelques indicateurs possibles :

- accès rapide à un avocat pour les prévenus
- fourniture d'informations sur la manière de se plaindre et sur la manière de demander réparation dans une langue que les détenus comprennent
- affichage dans la prison d'avis donnant des informations sur le mécanisme de plainte et sur l'accès consulaire pour les étrangers
- dans les pays qui manquent de ressources, mise en place d'un service parajuridique pour donner des conseils juridiques aux détenus

Mesurer la prévention de la torture et des mauvais traitements

Du fait de la nature fermée des prisons et du déséquilibre dans les rapports de pouvoir entre les détenus et le personnel pénitentiaire, les mauvais traitements sont une possibilité permanente dans les systèmes pénitentiaires du monde entier. Un élément majeur des projets de réforme pénitentiaire est la mise en place de mécanismes qui réduisent les risques de mauvais traitements. Parmi ces mécanismes, citons les inspections indépendantes, les ombudsmans, les visites par des organismes de défense des droits de l'homme et la supervision du parlement. Les mécanismes de surveillance ont plus de chances d'être efficace s'ils :

- sont indépendants des autorités pénitentiaires
- offrent un accès illimité aux lieux de détention et un accès confidentiel aux détenus et à leur famille, ainsi qu'au personnel pénitentiaire
- ont le pouvoir de publier leurs résultats (en omettant cependant les informations qui touchent à la sécurité)
- ont le pouvoir d'exiger que certaines pratiques soient modifiées

Mesurer l'évolution de l'attitude du personnel pénitentiaire

L'attitude du personnel pénitentiaire est la clé du bon traitement des détenus, et de nombreux projets de réforme pénitentiaire cherchent à changer l'attitude du personnel par la formation, l'exposition à d'autres systèmes et pratiques et la participation au processus du changement. Il est compliqué de mesurer les effets de toutes ces activités. Parmi les méthodes que l'on peut utiliser, citons :

- des enquêtes auprès du personnel
- des enquêtes auprès des détenus pour déterminer si le personnel les traite différemment
- l'évaluation de certains aspects des pratiques de la prison, pour déterminer si des membres du personnel utilisent une approche différente ou prennent des décisions différentes
- demander l'opinion des familles des détenus



Un programme composite pour la prévention des infections du sida en prison et la gestion des détenus séropositifs a été mis en œuvre à Nizhnii Novgorod entre mai 1999 et septembre 2000. Ce projet a obtenu des résultats importants dans les domaines ci-dessous :

Tout d'abord... le projet a énormément changé l'attitude de l'administration vis-à-vis de l'infection par le virus du sida. L'administration de la prison a modifié sa... réaction face à cette épidémie, réaction qui est passée d'un contrôle épidémiologique passif à la fourniture proactive d'informations et à de meilleurs soins. ...ensuite, le projet a amélioré sensiblement les conditions de vie des détenus séropositifs. Un nouveau quartier pour les détenus séropositifs a été construit dans la colonie des tuberculeux N°3, permettant de transférer les détenus infectés par ces deux maladies ... de l'hôpital à la colonie, où leurs conditions de vie étaient très acceptables...Enfin, le projet a certainement influencé les connaissances du personnel pénitentiaire en ce qui concerne la transmission du sida et les risques associés au travail avec des détenus séropositifs.

Herman Reyes et Paola Bollini, Evaluation of the implementation of the project of HIV prevention in the prison system of Nizhnii Novgorod oblast, 2000⁷

Mesurer le travail des groupes de la société civile

L'évolution des indicateurs répertoriés ci-dessus peut être le fruit de différents facteurs agissant ensemble, y compris le travail d'organisations de la société civile. L'évaluation de l'impact du travail d'organisations de la société civile est une tâche complexe, car une grande partie de ce travail se fait à long terme et n'est pas étroitement liée à des résultats spécifiques. Voici quelques indicateurs possibles :

- visibilité – réussissent-elles à faire passer le message de la réforme pénale ?
- stratégie – ont-elles un plan cohérent pour influencer le débat, basé sur une évaluation des actions qui seront efficaces ?
- crédibilité – produisent-elles des documents respectés, couverts par les médias et pris au sérieux par le gouvernement et le parlement ?
- audience – réussissent-elles à se faire entendre dans le grand public, au-delà des groupes d'activistes des droits de l'homme et de la justice pénale, par exemple dans les groupes de femmes, les groupes communautaires et les groupes qui s'occupent de la santé et de l'éducation ?

Utiliser les chiffres de récidive après la sortie de prison

On suggère souvent qu'il convient de mesurer les taux de récidive des personnes qui sortent de prison afin d'évaluer le « succès » de l'incarcération. Un tel projet est problématique. Il est difficile de comparer les taux de récidive et d'en tirer des conclusions appropriées. On ne connaît pas le nombre réel de nouveaux délits commis par tous les détenus libérés, car ces agissements restent normalement secrets. Les taux de récidive ne peuvent donc jamais être mesurés de manière satisfaisante. Il est possible de découvrir le nombre d'arrestations et de condamnations de détenus libérés si la base statistique est suffisamment solide (mais c'est rarement le cas, même dans les pays qui ont une capacité statistique très développée).

En outre, il n'est pas toujours aisé de comparer les taux de récidive avec ceux d'autres juridictions car ces données sont rassemblées de différentes manières et portent sur des périodes différentes. Certaines juridictions comptent une violation technique de liberté conditionnelle comme une récidive, mais pas d'autres. Aucune ne mesure la gravité des récidives par rapport au délit antérieur. Il est donc difficile de comparer ou d'interpréter les statistiques. Si un système pénitentiaire remarque un changement dans le taux de récidive, la première question que posent les criminologistes n'est pas « quelles mesures a-t-il pris pour améliorer ses résultats » mais « comment a-t-il changé ses critères d'admissions ? ». Des études ont montré que les meilleurs indicateurs des risques de récidive d'un délinquant sont son casier judiciaire, le nombre de peines de prison déjà purgées et son milieu social.



Une analyse réalisée par le département de recherche du Service correctionnel du Canada de 50 études remontant à 1958 et portant sur 336 052 délinquants a montré que :

- aucune des analyses n'a conclu que l'incarcération réduisait le récidivisme
- les taux de récidive pour les personnes incarcérées et celles qui ont reçu des peines dans la communauté sont similaires
- les peines de prison plus longues ne sont pas associées à un récidivisme moins élevé

Forum Recherche sur l'Actualité Correctionnelle,
Service correctionnel du Canada, 1998⁸

Une réduction du taux de récidive des détenus, en posant l'hypothèse que les données sont exactes, peut donc être le résultat de nombreux facteurs tels qu'un changement dans les critères d'admissions en faveur de détenus représentant moins de risques, un changement de la situation hors de la prison (une reprise de l'économie par exemple), une évolution des pratiques de la police (ne cible plus les ex-détenus dans ses enquêtes).

Il est également problématique de comparer les taux de récidive après une peine de prison aux taux de récidive après une peine non carcérale car la situation et le milieu des condamnés, vu la différence entre les peines, ne sont pas comparables.

Références

- 1 Ramaswamy Sudarshan, *Rule of Law and Access to Justice : Perspectives from UNDP Experience*, dossier présenté au Séminaire d'experts de la Commission européenne sur la Suprématie du droit et l'administration de la justice dans le cadre de la bonne gouvernance, Bruxelles, 3-4 juillet 2003
- 2 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad : The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 1999, p.284
- 3 *Staging Human Rights 1: Interim Report*, People's Palace Productions, Queen Mary, Université de Londres, mai 2002
- 4 *Evaluation of programmes promoting participatory development and good governance*, Organisation pour la Coopération et le Développement Economique, 1997, p.86-87
- 5 Selon l'Article 36 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, 1963, les autorités locales doivent informer tous les étrangers détenus « sans retard » de leur droit selon lequel leur consulat peut être informé de leur détention. A la demande du ressortissant, les autorités doivent alors informer le consulat sans retard, faciliter une communication consulaire libre et accorder au détenu l'accès à un représentant consulaire
- 6 Voir Andrew Coyle, *Humanity in Prison : questions of definition and audit*, Centre International d'Etudes Pénitentiaires, 2003, pour une analyse de la manière de mesurer le traitement humanitaire et pour un outil d'audit
- 7 Hernan Reyes et Paola Bollini, *Evaluation of the implementation of the project of HIV prevention and management activities in the prison system of Nizhnii Novgorod oblast*, Fédération Russe, Penal Reform International, 2000
- 8 Service correctionnel du Canada, *Forum Recherche sur l'Actualité Correctionnelle*, septembre 1998, vol. 10:3



Centre International
d'Etudes Pénitentiaires

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL
Royaume-Uni

Tél. : +44 (0)20 7848 1922
Télécopieur : +44 (0)20 7848 1901
Courriel : icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org



Foreign &
Commonwealth Office
London