



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana



**COMMISSION NATIONALE INDEPENDANTE
DES DROITS DE L'HOMME
(CNIDH)**

**PREVENIR LA TORTURE,
AMELIORER LES CONDITIONS DE DETENTION :
CONTRIBUTION DE LA CNIDH A LA REFLEXION**

Novembre 2018

AVANT-PROPOS

La loi n° 2014-007 du 22 juillet 2014 portant institution de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH) dispose en son article 4 : « La Commission procède à des études, analyses, enquêtes, et publications sur toutes questions relatives aux Droits de l'Homme et aux libertés fondamentales.

La Commission saisit les autorités compétentes sur tous les cas de violations notamment celles liées ... à la pratique de la torture, ou aux autres peines et traitement cruels, inhumains ou dégradants pendant la garde à vue ou pendant la détention en milieu carcéral ou dans les centres de rééducation et de réinsertion ».

Ainsi, dès le début de l'exercice de leur mandat, les membres de la Commission ont intégré systématiquement, dans leurs missions de promotion du mandat de la nouvelle institution, la visite de lieux de détention, tant dans la capitale que dans les 21 régions visitées jusqu'ici.

Ce rôle a été renforcé par la loi adoptée par l'Assemblée Nationale le 24 octobre 2018, qui entre autres objets, fait de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH) le mécanisme national de prévention de la torture. Ce mécanisme est prévu par le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, dont Madagascar a autorisé la ratification par la loi n° 2016-054 du 16 décembre 2016. D'après le Protocole, « les mécanismes nationaux de prévention sont investis à tout le moins des attributions suivantes :

- a) Examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'Article 4, en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- b) Formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes afin d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté et de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, compte tenu des normes pertinentes de l'Organisation des Nations Unies ;
- c) Présenter des propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de loi en la matière » (article 19).

Le présent document est un premier pas vers la prise en charge par la CNIDH de ce nouveau mandat. Il comprend notamment : (i) une vue de la situation générale des personnes détenues et de leurs droits humains, telle que constatée au cours des visites de lieux de détention effectuées par les membres de la CNIDH ; (ii) un compte-rendu de la table ronde organisée le 23 octobre 2018 avec la participation du ministère de la Justice et des organisations de la société civile. Au vu de la surpopulation carcérale constatée dans pratiquement tous les lieux de détention visités, et qui selon les règles Nelson Mandela établies par les Nations Unies, constitue un défi majeur, source de la plupart des violations des droits humains des personnes détenues, la table ronde avait pour ambition de trouver les voies et moyens de ralentir dans un premier temps l'accroissement continu du nombre de nouvelles mises en détention, puis d'inverser les proportions condamnés/prévenus, ces derniers formant aujourd'hui la majorité de la population carcérale.

Mireille Rabenoro
Présidente de la CNIDH

La situation des droits humains dans les prisons de Madagascar

« Tout individu a droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine »

Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (article 5)

Introduction

La loi portant institution de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH) date du 22 juillet 2014. Cependant, les élections et les désignations des membres se sont étalées sur toute l'année 2015, et le décret présidentiel constatant les résultats de ces élections et désignations du 22 août 2016. La prestation de serment des membres devant la Cour Suprême a eu lieu le 13 octobre 2016, et un local a été mis à la disposition de la nouvelle institution en décembre 2016. C'est dire que la Commission n'a été opérationnelle qu'à partir du début de l'année 2017. Durant toute cette première année d'existence, elle n'aurait pu commencer à travailler sans l'appui du Bureau du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme à Madagascar, qui a utilisé le Fonds de Consolidation de la Paix du PNUD pour procéder à la formation des Commissaires et financer leurs missions en régions.

C'est ainsi qu'arrivée au bout de ses deux premières années d'existence (2017 et 2018), la CNIDH aura pu visiter 21 des 22 régions du pays. Bien que son budget soit disponible depuis le début de l'année 2018, la Commission n'a pas trouvé jusqu'ici le moyen de se rendre dans la région Melaky (Maintirano), du fait des difficultés d'accès à cette région particulièrement enclavée et réputée dangereuse. Malgré cela, la visite de prison étant systématique dans tout déplacement des Commissaires en région, les observations livrées ici ont une portée incontestablement nationale, avec au moins une prison visitée dans chacune des 21 régions visitées.

Le constat qui saute aux yeux : la surpopulation dans les prisons

Dans pratiquement toutes les prisons visitées, pour recevoir les visiteurs les détenus se tiennent accroupis dans la cour où ils vivent toute la journée, et l'occupent toute entière, alors qu'ils sont au coude à coude. Dans la plupart des prisons, les « chambres » (étonnamment propres et en ordre, par ailleurs) ne sont accessibles que la nuit, mais le nombre des occupants, méticuleusement mis à jour et inscrit sur la porte par catégorie (condamnés, prévenus, en attente de cassation), est souvent stupéfiant, par rapport aux dimensions modestes de chaque « chambre ». Ce sont les premiers signes de surpeuplement qui frappent le regard du visiteur.

Le tableau ci-dessous, tiré d'un document de l'Administration Pénitentiaire intitulé « Effectifs de la population carcérale », montre une capacité d'accueil des lieux de détention au niveau national qui reste stable entre 2001 et 2006 (autour de 13.000 détenus), pour tomber brutalement à 10.000 en 2007. Cette chute est probablement due à la condamnation de certains établissements, trop vétustes pour garantir la sécurité des occupants. Cela n'a pas empêché un accident mortel : le mur séparant le quartier des hommes de celui des mineurs s'est écroulé à l'intérieur de la prison d'Antsohiy, dans la région Sofia, le 8 juillet 2017, entraînant la mort de quatre détenus.

Le tableau ci-dessous montre aussi un taux de surpopulation carcérale relativement stable (autour de 40 à 50%) jusqu'en 2005, puis en hausse constante depuis 2007 (de 70% en 2007 à 90% en 2013). En termes absolus, la population carcérale aura connu une forte croissance ces dernières années, puisqu'elle est passée de moins de 20.000 personnes en 2013 à presque 24.000 en 2018.

Sur le terrain, les chefs d'établissement ou autres responsables directs parlent de taux actuels de surpopulation beaucoup plus importants. A Antalaha par exemple, la prison aurait été construite sous la colonisation (comme la plupart des établissements) pour 280 détenus ; il y en avait 1.988 le jour de notre passage en août 2018.

Année	Capacité d'accueil	Effectifs	Taux de surpopulation
2001	13 222	18 370	38,93%
2002	13 222	18 440	39,46%
2003	13 372	18 901	41,34%
2004	13 392	20 647	54,17%
2005	13 232	20 152	52,29%
2006	13 462	17 495	29,95%
2007	10 316	17 642	71,01%
2008	10 299	17 326	68,22%
2009	10 199	17 657	73,12%
2010	10 249	18 355	79,09%
2011	10 439	19 723	88,93%
2012	10 323	18 719	81,33%
2013	10 340	19 789	91,38%

En matière de surpopulation carcérale, on se réfèrera aussi au document intitulé 'Punis parce qu'ils sont pauvres' publié par le Bureau Régional à Johannesburg d'Amnesty International en octobre 2018, dont les photos se passent de chiffres.

La surpopulation en termes absolus est évidente, mais il faut aussi tenir compte d'un élément de gestion irrationnelle du système pénitentiaire. Par exemple, les effectifs étant ce qu'ils sont à la prison d'Antalaha, celle de Sambava, à une centaine de kilomètres de là, ne contient qu'une vingtaine d'hommes et cinq femmes, alors qu'elle pourrait en contenir une centaine (selon les normes actuelles) et que plusieurs centaines de détenus à la prison d'Antalaha auraient demandé à y être transférés. Le motif invoqué – le manque de personnel – justifie mal cette situation.

La surpopulation est source de violations de toutes sortes des droits humains des détenus. Le premier de ces droits, dont découlent tous les autres droits, est celui contenu à l'article 10, alinéa 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel Madagascar est partie : « Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. » La promiscuité extrême rend vain tout effort de préservation de la dignité humaine : bien que les détenus s'efforcent généralement de rester dignes et s'en plaignent rarement, le manque d'hygiène leur est pénible, et ils ont honte de se sentir sales. Ils ont honte aussi d'avouer que des bagarres éclatent parfois entre eux, qu'ils se disputent le peu de nourriture disponible – ce que les détenus qui en ont parlé ressentent comme humiliant – parce qu'ils ont faim en permanence.

La surpopulation carcérale rend en effet dérisoires les moyens mis par l'Etat à la disposition de l'administration pénitentiaire pour nourrir les détenus. Ceux-ci sont donc non seulement malnutris, mais sous-alimentés. Cet état permanent les rend vulnérables à toutes les maladies, dont la tuberculose qui semble être la principale cause de morbidité et de mortalité en milieu carcéral. Le caractère contagieux de cette maladie crée pour les détenus qui en souffrent des conditions d'isolement encore bien plus pénibles que celles de l'ensemble des détenus.

Seul le personnel médical de la maison de force de Tsiafahy l'a mentionné, mais le phénomène de la sodomie existe, s'il est difficile en l'état actuel des connaissances d'en définir l'ampleur. Les victimes ont probablement trop peur de leurs bourreaux et trop honte pour s'en plaindre, ce qui les rend d'autant plus vulnérables aux infections sexuellement transmissibles, dont le VIH/SIDA.

On ne saurait énumérer ici tous les facteurs qui font que le droit à la santé, comme tous les autres droits humains nécessaires à la dignité humaine, devient vite une utopie lointaine, totalement étrangère à la vie en milieu carcéral.

« Reconnaître l'importance du travail social accompli par le personnel pénitentiaire »

Il faut à ce propos rendre justice au personnel pénitentiaire. La présence dans leurs rangs d'éléments corrompus, qui n'hésitent pas à faire payer aux détenus et à leur famille le moindre service qui leur est pourtant dû, ne doit pas occulter le dévouement et l'efficacité du corps dans son ensemble. Les règles Nelson Mandela, ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus, disent d'ailleurs que l'Etat et la société doivent « reconnaître l'importance du travail social accompli par le personnel pénitentiaire ».

D'une manière générale, le milieu carcéral reflète les caractéristiques de la société dans son ensemble. Plus d'un visiteur étranger se sont étonnés du calme, de l'ordre qui règne apparemment dans les prisons de Madagascar, de l'absence d'émeutes, de la rareté des tentatives d'évasion, malgré les disproportions flagrantes entre les effectifs des détenus et ceux d'un personnel peu nombreux, mal

équipé (les armes sont vétustes, en nombre très restreint, et sont rarement visibles), mais apparemment bien formé et qui sait se faire respecter sans même élever la voix.

Le personnel pénitentiaire fait souvent preuve d'ingéniosité. Malgré la vétusté des infrastructures, l'absence quasi généralisée d'eau courante, les « chambres » (les dortoirs) sont généralement propres : à la prison de Mahajanga par exemple, le sol et les bat-flancs sont régulièrement cirés avec de la cire fabriquée par les détenus eux-mêmes, avec des matières premières fournies par une association religieuse, opération qui élimine les insectes nuisibles. Les détenus étant enfermés la nuit dans les « chambres », un ingénieux système de bouteilles vides et d'autres pleines d'eau, reliées à des tuyaux, permet d'évacuer les urines hors des dortoirs.

Autre exemple : à la prison de Fianarantsoa, qui souffre pourtant de surpopulation extrême, la cheffe d'établissement a réussi à entretenir quelques coins fleuris (photo 1) et à créer un atelier où des détenus fabriquent et vendent des objets à partir de matériaux de récupération (porte-clefs, portefeuilles, etc.), premier pas vers la réinsertion sociale (photo 2). Elle supervise également la formation des détenues en confection de pizzas, ainsi que la vente et la gestion du produit, dont une partie sert au paiement des soins de santé des femmes et de leurs enfants.

Ce genre de leadership dans l'administration pénitentiaire est loin d'être généralisé, mais il doit être signalé car il montre ce qu'il est possible de faire avec les mêmes moyens à disposition.

Les relations de genre dans le système carcéral

Le tableau ci-dessous, fourni par l'Administration Pénitentiaire, montre les caractéristiques de la population carcérale en septembre 2018. On remarquera d'emblée que les hommes forment 90% de cette population, 95% si on inclue les mineurs masculins. Dans toutes les prisons visitées par la CNIDH, quelle que soit la surpopulation, le quartier des femmes est séparé de ceux des hommes. Par contre, les mineures sont généralement intégrées au quartier des femmes, contrairement aux mineurs masculins qui ont un quartier séparé de ceux des hommes. La garde est assurée par des hommes dans les quartiers des hommes et des mineurs, par des femmes dans les quartiers des femmes.

Catégorie	Condamnés	Prévenus	Total	Pourcentage
Hommes	10.176	11.430	21.606	90,82%
Femmes	390	750	1.140	4,79%
Garçons	246	714	960	4,04%
Filles	17	67	84	0,35%

Total	10.829	12.961	23.790	100,00%
Pourcentage	45,52%	54,48%	100,00%	

Bien qu'aucune étude, à notre connaissance, ne se soit encore penchée en profondeur sur la question, on peut avancer que cette faible proportion de femmes dans la population carcérale est probablement conforme aux représentations majoritaires de la société malgache en général concernant le genre des auteurs de crimes (car il est généralement considéré que les détenus sont tous des criminels, et il a été souvent reproché à la CNIDH de défendre les intérêts des criminels aux dépens de ceux de leurs victimes) : les 'criminels' seraient naturellement des hommes, les femmes ne le seraient que de manière accidentelle.

A voir les visiteurs dans les parloirs, ainsi que les personnes qui alignent leurs paniers à la porte des prisons, ce sont presque toujours des femmes. Sœurs, mères, épouses, elles viennent donner des nouvelles de l'extérieur aux détenus hommes et femmes, leur apporter à manger. Les rares hommes parmi les visiteurs sont apparemment des pères, vu leur âge apparent, qui viennent rendre visite à leur fils. Cet état de choses est souvent vécu douloureusement par les femmes détenues : sans illusion, elles se doutent que leur mari ou fiancé ne les attendra pas à leur sortie de prison, qu'il leur aura vite trouvé une remplaçante.

Le tableau des effectifs de la population carcérale ci-dessus fait également ressortir le fait que le nombre des hommes en détention préventive est légèrement supérieur à celui de ceux qui ont été définitivement condamnés (11.430 contre 10.176). C'est beaucoup trop élevé, mais cette anomalie par rapport aux dispositions de la Constitution de la République de Madagascar, selon lesquelles « la détention préventive est une exception » (article 13), prend des dimensions monstrueuses chez la population des détenues femmes (les femmes en détention préventive sont deux fois plus nombreuses que celles qui ont été condamnées), et encore plus chez les mineurs, où seule 1 jeune fille sur 5 a été jugée et condamnée. **4 jeunes filles détenues sur 5, et 3 garçons sur 4, sont en situation de détention préventive.** On reviendra plus loin sur la question de la détention préventive, mais il apparaît d'ores et déjà que le phénomène affecte négativement les femmes plus que les hommes, et les jeunes filles plus que les garçons. Peut-être parce qu'ils sont largement majoritaires, le système judiciaire semble fonctionner mieux pour les détenus masculins majeurs que pour les groupes minoritaires que forment les mineurs, les femmes et les jeunes filles.

Au niveau du personnel pénitentiaire, seuls trois (3) établissements (sur 80 environ) sont dirigés par une femme, outre la prison modèle pour femmes de Manjakandriana. Cette faible proportion est le reflet des préjugés de la société en général, selon lesquels une femme ne saurait être cheffe, surtout sur le terrain où elle aurait à avoir des hommes directement sous ses ordres. C'est ainsi que les femmes sont plus nombreuses à occuper des postes de responsabilité, mais dans les bureaux, en tant que Directrices régionales de l'administration pénitentiaire, ou au sein de l'inspection pénitentiaire.

La détention préventive : de l'exception à la généralisation

Le tableau ci-dessous (source : Administration pénitentiaire) fait apparaître que depuis 2002 le nombre des détenus condamnés a toujours été inférieur à celui des personnes en détention préventive, à

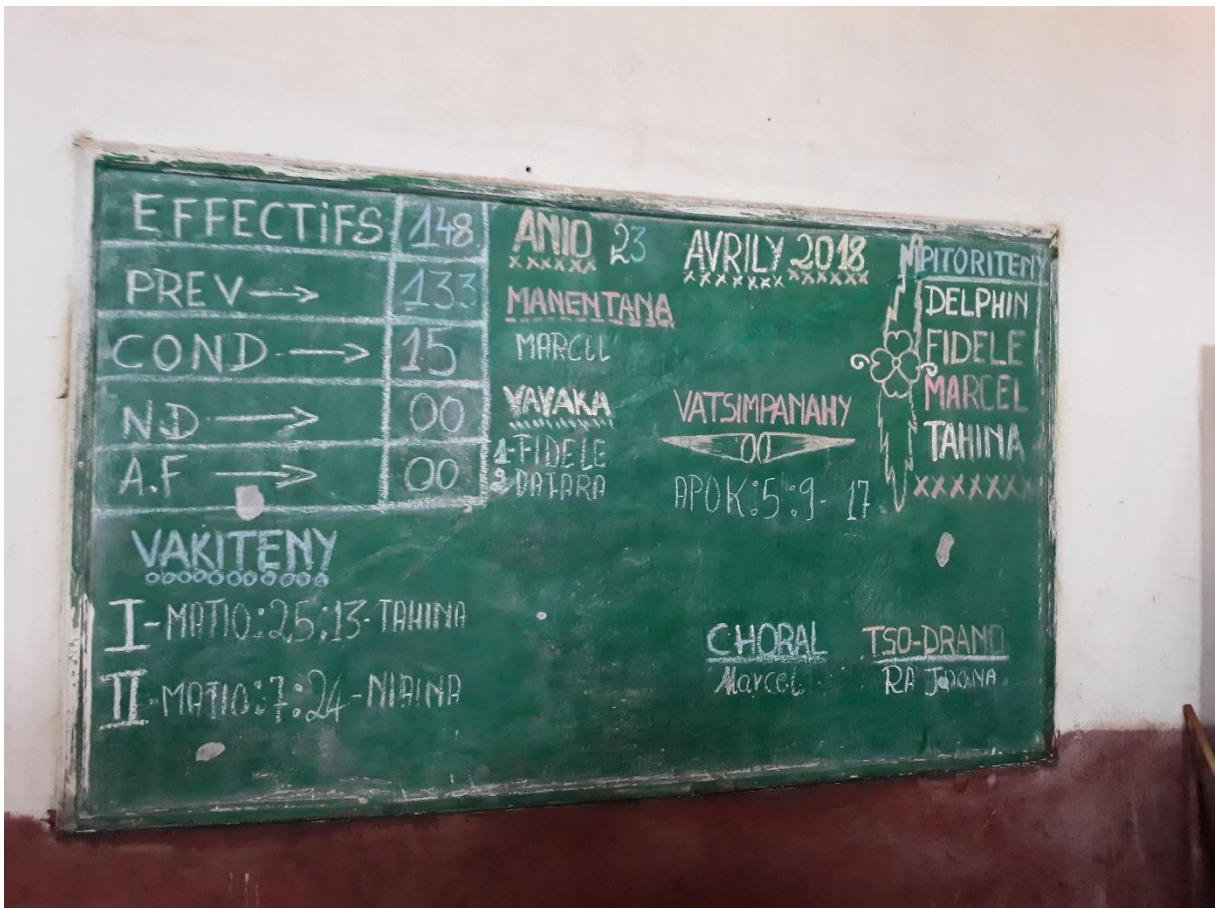
l'exception des années 2008 et 2009 où ce dernier a connu une baisse significative. Cette baisse entrerait dans le cadre des objectifs du Madagascar Action Plan 2007-2012, qui visait expressément à faire passer le ratio condamnés/prévenus dans les prisons de 33/67 en 2005 à 60/40 en 2012. Bien qu'elle n'ait pas eu le temps de s'installer dans la durée, cette nette amélioration démontre néanmoins ce qu'une politique claire et volontariste peut obtenir en termes de résultats, et qu'il est possible de changer en peu de temps une situation qui, à force de durer, donnait l'impression d'être irréversible.

Année	RATIO			
	CONDAMNES-PREVENUS			
2002	5 576	30%	70 %	12 864
2003	6 429	34%	66 %	12 472
2004	7 536	36%	64 %	13 111
2005	7 047	34%	66 %	13 105
2006	6 169	35%	75 %	11 326
2007	8 151	46%	54%	9 491
2008	9 830	56%	44 %	7 496
2009	9 183	52%	48%	8 474
2010	8 979	48%	52%	9 376
2011	9 095	48%	52%	9 483
2012	8 820	47%	53%	9 899
2013	8 714	44%	56%	11 075

Le tableau précédent, montrant les effectifs au niveau national en septembre 2018, donnait un pourcentage de 45% de condamnés contre 55% de prévenus. Sans la moindre intention de contester ce chiffre, on montrera les photos suivantes, prises dans diverses prisons de Madagascar au cours des deux dernières années (2017 et 2018).



Effectifs d'une « chambre » de la prison de Majunga, septembre 2017



Effectifs d'une « chambre » à la prison de Fianarantsoa, avril 2018 : si le magistrat suivait à la lettre les dispositions de la Constitution, selon laquelle « tout prévenu ou accusé a droit à la présomption d'innocence jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente » (article 13), les occupants de ce dortoir seraient au nombre de 15 au lieu de 148. Il en découlerait qu'il serait beaucoup plus facile pour l'Etat d'assumer ses responsabilités concernant le respect des droits humains de la population carcérale.

C'est dans l'objectif de faire un pas en direction d'une décélération de la croissance continue de la population carcérale, notamment par le retour au respect de la disposition de la Constitution selon laquelle « la détention préventive est une exception », que la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme a organisé, en collaboration avec le ministère de la Justice, la table ronde sur l'amélioration des conditions carcérales présentée dans la partie suivante de ce document.



**MINISTERE DE LA JUSTICE
MADAGASCAR**



**COMMISSION NATIONALE
INDEPENDANTE DES DROITS
DE L'HOMME**



**RAPPORT SUR LA TABLE RONDE DE CONCERTATION EN VUE DE
L'AMELIORATION DES CONDITIONS CARCERALES A MADAGASCAR**

23 OCTOBRE 2018

IBIS MADAGASCAR

**DISCOURS D'OUVERTURE DE MADAME HARIMISA NORO, GARDE DES
SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE**

Honorables invités, en vos fonctions, rang et grades tout protocole respecté,

Excellences, Mesdames et Messieurs,

Je suis extrêmement honorée de l'invitation qui m'est faite d'intervenir lors de cette cérémonie d'ouverture de cette table ronde sur l'amélioration des conditions carcérales.

Je tiens à féliciter d'emblée les organisateurs pour leur initiative qui, je l'espère aboutira à des propositions concrètes qui pourront avoir une application pratique. Je remercie en particulier la Commission Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH) pour le dynamisme dont vous faites preuve depuis votre récente mise en place. Par une réforme législative qui a été appuyée par le Ministère de la Justice il y a quelques mois, la CNIDH s'est vue confiée une compétence nouvelle, à savoir la prévention de la torture. Je constate, Madame la Présidente que l'institution que vous présidez a pris pleine mesure de ses nouvelles attributions et je vous en félicite.

Je remercie également l'ensemble des entités qui forment le Comité de pilotage de la célébration du 70^{ème} anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Je constate avec joie que diverses manifestations sont déjà programmées dans ce cadre et je vous encourage vivement à persévérer sur cette lancée.

Je salue également les partenaires financiers qui ont soutenu cette table ronde.

Mesdames et Messieurs,

Le sujet d'aujourd'hui, à savoir l'amélioration des conditions carcérales, est d'une certaine importance. Je félicite les organisateurs pour le choix des sous thèmes qui concernent au premier plan le Ministère de la Justice, aussi bien à travers l'Administration judiciaire que du côté de l'Administration pénitentiaire. Mon intervention de ce matin va essayer de synthétiser les actions en cours sur ce point.

1°) Du côté de l'Administration judiciaire, diverses ont été mises en œuvre pour essayer de traiter la problématique dans sa globalité.

Je vais vous parler essentiellement des actions menées par la cellule de veille stratégique qui a été instituée au niveau du Ministère de la Justice afin d'accélérer le traitement des dossiers pénaux.

Parmi les réalisations concrètes de cette cellule, citons la mise en place d'une Task Force au niveau de la Cour de Cassation en vue de traiter les dossiers des détenus cassationnaires. Il s'agit essentiellement d'apurer les dossiers sur lesquels des décisions ont déjà été rendues mais non encore notifiées aux parties pour diverses raisons. Une équipe a alors été envoyée en renfort au niveau de la Cour de Cassation pour accélérer la frappe des décisions en vue de leur notification.

Les audiences CCO, CCSA, CCS, audiences foraines et audiences de flagrant délit au niveau de toutes les juridictions ont également été multipliées par l'appui budgétaire du Service du Fonds de la Justice Pénale et Assimilés (FJPA) de la DAFP du Ministère de la Justice. Un montant total de 2 milliards d'Ariary a été alloué à cette action cette année et les résultats sont significatifs sur le terrain.

La procédure du traitement des demandes de libération conditionnelle a également été accélérée en l'application de la Circulaire n°03-MJ/SG/DGAJER/DAJ/SJPG/CIRC/18 du 21 mars 2018 et un échange de point de vue en la matière a été effectué entre le DAJ et tous les DIRAP. Ainsi, diverses recommandations ont été émises lors de l'atelier du 17 novembre 2018 sous l'égide du CICR.

Dans la foulée, j'ai signé le 17 septembre 2018 la Circulaire n° 08/MJ/SG/DGAJER/DAJ/CIRC/18 portant renversement du Ratio condamnés/prévenus et dont les mesures essentielles sont les suivantes :

- a) J'ai ordonné la libération immédiate des personnes en détention ne faisant pas l'objet d'un titre de détention valide pour pallier à la persistance de la détention préventive prolongée au-delà de la validité du titre de détention. Pour la concrétisation de cette mesure, un magistrat du Parquet et du Parquet Général de la Cour d'Appel doivent être désignés en tant que points focaux chargés du suivi de la détention préventive dans les établissements pénitentiaires de leur ressort.
- b) Le Ministère de la Justice recherche également des solutions pragmatiques pour faire diminuer le nombre des personnes placées sous mandat de dépôt. Pour ce faire, le traitement en temps réel, une méthode de travail qui implique la direction effective de l'enquête par les magistrats du Parquet dès la saisine des officiers de police judiciaires, a encore été renforcé. La liaison entre le Parquet et les OPJ est alors permanente, ce qui évite d'éventuels renvois du dossier pour régularisation après déferrement.
Il est également recommandé de tout de suite classer sans suite l'affaire ou de prononcer le non-lieu en cas d'inexistence ou d'insuffisance de charges, en particulier s'il s'agit d'affaires civiles et éviter ainsi les renvois à la formation de jugement qui peuvent prendre un certain temps.
De plus, en application de l'article 33 CPPM, le magistrat se trouve désormais dans l'obligation de bien motiver toute décision de placement sous mandat de dépôt parmi les neuf critères prévus les canevas de décision mis à sa disposition.
Enfin, le recours au contrôle judiciaire, qui est prévu par les articles 223 al. 2, 223 bis al. 1 et 273 al. 4 du CPPM, est encouragé. Par cette mesure, la personne inculpée mais mise en liberté en attendant son procès, est soumise à l'accomplissement d'une ou plusieurs obligations dont la nature et les modalités sont fixés par le magistrat.
- c) La troisième mesure instaurée par la circulaire du 17 septembre 2018 vise à réduire la durée de la détention préventive des personnes placées sous mandat de dépôt en généralisant les mesures préconisées par la cellule de veille stratégique que sont : la multiplication des audiences foraines, des audiences correctionnelles et criminelles par une augmentation du budget alloué en la matière, la multiplication des audiences de flagrant délit qui confèrent à la décision le caractère contradictoire et limitent ainsi les risques de renvois divers, la garantie de la mise en état des dossiers enrôlés, la transmission rapide des dossiers frappés d'appel ou objets de pourvoi en cassation, le retour immédiat des dossiers jugés par la Cour de Cassation et les Cours d'appel aux juridictions d'origine, et enfin la notification systématique des personnes détenues des actes relatifs à leurs dossiers et des décisions judiciaires les concernant.

J'ai également veillé à l'accompagnement des juridictions dans la mise en œuvre pratique de toutes ces mesures et ainsi en est-il de l'augmentation globale du budget alloué aux TPI de l'ordre de 12 à 20% pour 2019. Des sessions de formation axées sur la gestion budgétaire et le management ont également été dispensées aux Chefs de juridiction pour leur permettre d'atteindre ces objectifs.

Mais vous tous ici présents, et surtout la société civile, avez un rôle de donneur d'alerte si par malheur ces recommandations ne sont pas effectivement appliquées.

II°) Mais c'est surtout du côté de l'Administration Pénitentiaire que des efforts importants ont été consentis par le Ministère de la Justice.

Depuis ma nomination à la tête du Ministère de la Justice, l'amélioration des conditions carcérales a été au centre de mes préoccupations. Bien entendu, en tant que magistrat, j'en avais une certaine idée mais c'est lors de mes nombreuses visites dans plusieurs établissements pénitentiaires que je me suis rendu compte de l'immensité des besoins du monde carcéral à Madagascar. J'ai donc établi dans ma liste des priorités l'augmentation du budget de l'Administration pénitentiaire. C'est maintenant chose faite avec le budget 2019 où les DIRAP en sont les grands bénéficiaires avec une augmentation de près de 100%.

Cette augmentation est surtout dictée par le retrait du CICR, qui est depuis 16 ans le partenaire privilégié de l'Administration pénitentiaire. Ainsi, un effort particulier a été fait pour l'amélioration de la nourriture des détenus avec l'application de la nouvelle diète carcérale qui a déjà produit des effets probants dans les deux Maisons Centrales pilotes de Toliara et de Miarinarivo. L'idée consiste à alterner trois plats au lieu d'un seul constitué uniquement de manioc, à fournir deux repas par jour au lieu d'un, à fixer au minimum 2000 Kcal par jour par détenu l'apport calorifique des aliments, à améliorer les conditions d'hygiène et à mettre en place un régime alimentaire particulier pour les malnutris sévères.

J'ai donné des ordres stricts pour une meilleure gestion de cette nouvelle manne financière et j'ai l'occasion de prévenir les DRAP que je ne tolérerai aucun manquement dans la gestion des deniers publics qui leurs sont confiés.

Diverses infrastructures pénitentiaires ont été construites par le Ministère de la Justice cette année comme les nouvelles maisons centrales de Vangaindrano, de Fénériver Est et de Moramanga. Pour l'année 2019, la construction d'une nouvelle maison centrale à Avaradrano est déjà budgétisée. Par ailleurs des négociations sont en cours avec un bailleur dans le but de transférer la Maison Centrale d'Antanimora à Atsimondrano.

En ce qui concerne la lutte contre la torture et diverses autres formes de maltraitance en prison, une avancée a été réalisée en 2016 avec la création d'une Direction de l'Inspection pénitentiaire au sein du BCCJEP. Cette direction est totalement indépendante et ne rend compte de ses actions qu'à leur Coordonnateur et au Ministère. Elle mène des missions régulières d'inspection au sein des établissements pénitentiaires et beaucoup de propositions concrètes formulées à ces occasions ont été mises en pratique. Signalons également les divers cas de saisine de l'autorité disciplinaire suite à des manquements relevés durant ces missions d'inspection.

Tout ceci pour vous dire que, si je m'accorde avec vous pour dire que les conditions carcérales à Madagascar restent pour l'ensemble mauvaises, il ne faut pas se voiler la face, le Ministère de la Justice met en œuvre diverses mesures pour les améliorer.

Cet échange entre le Ministère de la Justice et la CNIDH ainsi que la Société civile sera bénéfique pour tout un chacun car il facilite la compréhension mutuelle. S'il est vrai qu'en tant que donneur d'alerte, votre devoir consiste surtout à signaler les trains qui arrivent en retard, vous conviendrez avec moi qu'à partir de maintenant, beaucoup de trains commencent à arriver à l'heure.

Je veux dire par là que nos relations réciproques ne sont pas condamnées à être conflictuelles. Nous pouvons travailler main dans la main car nos objectifs finaux vont dans la même direction.

Et sur ce, je déclare ouvert cet atelier de concertation en vue d'améliorer les conditions carcérales à Madagascar.

Je vous remercie de votre aimable attention.

PRÉSENTATION

La réflexion est basée sur les Règles Nelson Mandela, qui posent comme principe que l'objectif ultime de la détention est de protéger la société de la criminalité (et non, par exemple, de punir les criminels).

Ces Règles sont un ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, définies par les Nations Unies et baptisées en l'honneur de Nelson Mandela, qui a passé 27 ans de sa vie en prison et qui disait qu'une « nation ne peut être jugée selon la manière dont elle traite ses citoyens les plus éminents, mais ses citoyens les plus faibles ».

Ce principe guide le choix des trois axes présentés ci-dessous, qui sont eux-mêmes tirés des Règles Nelson Mandela. Celles-ci permettent d'aller au-delà du simple constat de la précarité des conditions de vie des détenus, pour chercher des solutions à la surpopulation carcérale, source d'une grande partie de ces maux.

L'objectif de la table ronde est donc de trouver les moyens de freiner la croissance continue de la population carcérale dans un premier temps, et de réduire cette population dans un deuxième temps, de manière à rendre les effectifs plus en adéquation avec les ressources à la disposition de l'Etat.

PROGRAMME

09.00 – 09.30 Axe 1 : L'incarcération, une lourde charge

Modérateur :

1.1. Comment définir le coût (financier et socioéconomique) de l'incarcération

- Pour l'Etat
- Pour les détenus et leur famille
- Pour la société

1.2. Est-il possible de chiffrer ces coûts ?

09.30 – 11.30 Axe 2 : Les mesures à prendre pour la réduction de la surpopulation carcérale

Modérateur :

2.1. Politiques d'imposition des peines et solutions de substitution à l'incarcération (1h40mn) :

Question préalable : **Comment inverser la proportion prévenus/condamnés ?**

- Présentation d'exemples chiffrés (photos CNIDH)
- Quelle est la politique en la matière ?
- Quels sont les résultats obtenus ?
- Quelles mesures peut-on imaginer pour (i) accélérer le processus d'inversion de la proportion prévenus/condamnés, et (ii) le rendre irréversible ?

2.1.1. Le mandat de dépôt

2.1.1.1. Des données statistiques sont-elles disponibles sur le nombre de mandats de dépôt délivrés

- Mensuellement ?
- Par juridiction ?
- Comparatives dans le temps (en 2017, il y a 20 ans, il y a 40 ans ...) en tenant compte de la croissance démographique de la population générale ?
- Quelques exemples disponibles ?

2.1.1.2. Critères applicables pour justifier le mandat de dépôt :

- Description du processus de délivrance du mandat de dépôt
- Quels critères sont actuellement appliqués pour motiver le mandat de dépôt ?
- Comment contrôler l'application stricte de ces critères ?

- Quels autres critères peut-on imaginer, considérant que l'objectif ultime de la détention est de protéger la société de la criminalité ?

2.1.2. **La liberté conditionnelle**

2.1.2.1. Des données statistiques sont-elles disponibles sur le nombre de libertés conditionnelles demandées ? et accordées ?

- Mensuellement
- Annuellement
- Par juridiction

2.1.2.2. Description du processus actuel aboutissant à la liberté conditionnelle

2.1.2.3. Comment augmenter de manière significative et irréversible le nombre de libertés conditionnelles accordées

2.1.3. **La liberté provisoire**

2.1.3.1. Des données statistiques sont-elles disponibles sur le nombre de libertés provisoires demandées ? et accordées ? mensuellement ? annuellement ? par juridiction ?

2.1.3.2. Description des conditions actuelles de délivrance de la liberté provisoire

2.1.3.3. Comment augmenter de manière significative et irréversible le nombre de libertés provisoires accordées

2.2. **Réinsertion sociale et prévention de la récidive : l'exemple des camps pénaux à Madagascar**

2.2.1. Obstacles à leur plein fonctionnement (CNIDH : le camp pénal d'Andonaka)

2.2.2. Solutions envisageables

11.30 – 12.30 **Axe 3 : Plaintes et inspections ; Enquêtes sur les décès et la torture en détention**

Modérateur :

3.1. **Plaintes et inspections : Etat des lieux**

3.1.1. Nombre et objets des plaintes enregistrées :

3.1.1.1. Données chiffrées disponibles ? (par exemple, quels sont les objets les plus courants des plaintes : pour torture, corruption, etc. ?)

3.1.1.2. Tous les cas susceptibles de plainte sont-ils rapportés ? Si non, peut-on évaluer dans quel pourcentage les cas ne sont pas rapportés ? quels sont les blocages ?

3.1.2. Description du mécanisme prévu

3.1.2.1. pour recueillir les plaintes : qui peut formuler une plainte ? le détenu directement ? sa famille ? son avocat ? à qui l'adresse-t-il ?

- 3.1.2.2. pour traiter les plaintes : qui les traite ? le service qui traite les plaintes peut-il prendre des mesures pour remédier à la situation, ou bien quel est le circuit à suivre ?
- 3.1.2.3. pour appliquer les mesures au niveau du centre de détention : qui est chargé de leur application ? et du contrôle de l'application ?
- 3.1.3. Inspections :
 - 3.1.3.1. Sont-elles systématiques ? A quelle fréquence ?
 - 3.1.3.2. Y a-t-il des inspections spéciales ? ordonnées par qui ? dans quels cas ?

3.2. Enquêtes sur les décès et la torture en détention (20 mn)

- 3.2.1. Les décès en détention font-ils l'objet d'enquête systématique ?
- 3.2.2. Les cas de torture en détention font-ils l'objet d'enquête systématique lorsqu'ils sont rapportés ?
- 3.2.3. Quelle suite est donnée à l'issue de l'enquête ?

1- Le coût de l'incarcération

Intervenant : Les représentants de l'Administration pénitentiaire

Les points ayant fait l'objet de discussion :

- Le Coût de l'incarcération
- Le Chiffrement de l'incarcération

• **Le coût de l'incarcération**

L'incarcération d'une personne présente un coût pour l'Etat, pour la famille et pour la Société.

- Pour l'Etat, les dépenses concernent essentiellement les besoins fondamentaux des personnes détenues, la réinsertion sociale ainsi que les conditions matérielles pour l'amélioration des conditions de détention.
- Pour la famille, le « panier familial » de la personne détenue a également un coût
- Pour la Société : à déterminer.

• **Le chiffrement de l'incarcération**

En 2017, l'alimentation d'un détenu est évaluée à 250 Ar/ Personne/ jour. Avec la nouvelle diète carcérale, celle-ci est estimée à 1200 Ar/ personne/ jour.

A également été abordé le problème des camps pénaux qui n'arrivent pas à produire assez pour les détenus ainsi que l'insuffisance de détenus pour exploiter ceux-ci. En effet seuls les détenus définitivement condamnés peuvent être volontaires pour travailler dans un camp pénal.

LES SOLUTIONS PROPOSEES :

- Partage d'expérience sur les bonnes pratiques notamment sur le Programme pilote mené par le Ministère de la Justice concernant le Camp pénal de Vatomandry entre 2006 et 2008, lequel a pu s'autofinancer ;
- Proposition de redynamisation des camps pénaux ;
- Estimation du budget du Ministère de la Justice en matière d'alimentation des personnes détenues en 2019 qui va reproduire le budget de 50% consacré pour l'année 2008.

2- Les mesures à prendre pour résoudre le problème de la surpopulation carcérale

Objectif prévu : inverser la proportion prévenus/ condamné de 45 sur 55%.

Les problèmes soulevés :

- La tenue journalière d'audience de Cour Criminelle Ordinaire auprès de la Juridiction d'Antananarivo se heurte à des problèmes d'infrastructures et plus particulièrement à l'insuffisance des salles d'audience ;
- La mise en liberté de toute personne prévenu ou inculpé cause d'importants problèmes quant à sa représentation ;
- Blocage dans l'accélération de la procédure pénale : absence des assesseurs lors des audiences à cause du non-paiement de leurs indemnités ; non-règlement des frais d'huissiers.
- La politique pénale fixée par les juridictions en particulier au niveau du PAC où la mise sous Mandat de Dépôt est systématique pour les grands dossiers.
- La mise en œuvre des peines alternatives à l'emprisonnement et l'insuffisance de coopération de la part de la Société civile ;
- La liberté sous caution : une justice des riches.

LES SOLUTIONS PROPOSÉES :

- Partage d'expérience et des bonnes pratiques : Programme de Réduction de la ratio Prévenu/ condamné et mise en œuvre du Rapid Result Initiative avec quatre sites pilotes (Antsirabe, Moramanga, Miainarivo, Mahajanga). A titre d'exemple, le pourcentage de prévenus au niveau du site de Moramanga a atteint 10%. La clé de cette réussite étant essentiellement la mobilisation et la coopération des partenaires de la justice.
- Augmentation du nombre des salles d'audience pour la tenue des Cours Criminelles Ordinaires ;
- La géolocalisation pour assurer la représentation en justice de toute personne inculpée ;
- Coopération avec les auxiliaires de la justice ;
- Règlement des indemnités des assesseurs et des frais d'huissier ;
- Utilisation de la citation par OPJ prévue par le Code de procédure pénale pour pallier au problème de la citation par voie d'huissier ;
- Application des peines alternatives à l'emprisonnement : contrôle judiciaire, TIG, libération conditionnelle, liberté sous caution et nécessité d'un partenariat avec les ONG et la société civile pour leur mise en œuvre ;
- Coopération avec la société civile dans le système des jurés durant les enquêtes et les audiences notamment au niveau du PAC ;
- Accélération des procédures ;
- Interpellation des décideurs sur leurs responsabilités : gouvernance partagée et croissance inclusive ;
- Création et réhabilitation des centres de détention ;
- Application de la liberté sous caution et partenariat avec la société civile dans sa mise en œuvre effective pour l'éducation et la sensibilisation de la population. Expliquer notamment à la société les avantages que présentent le paiement de la caution (dédommagement du plaignant et de la victime, paiement des frais avancés par la partie civile, paiement des frais de l'Etat, règlement des amendes, restitution et paiement des dommages et intérêts).

3- Inspection des centres de détention

Il existe un organe de Contrôle indépendant rattaché directement au Ministère de la Justice : le Bureau de Coordination et de Contrôle des Juridictions et des Etablissements Pénitentiaires chargé entre autres :

- De l'inspection de l'administration pénitentiaire ;
- De l'audit, du contrôle des établissements pénitentiaires, des directions régionales de l'Administration pénitentiaire, et de l'Ecole d'Administration Pénitentiaire ;
- Du traitement des doléances qui lui parviennent ;
- De l'ensemble du personnel pénitentiaire.

RECOMMANDATIONS

A l'issue de cette échange multidisciplinaire, bien qu'étant consciente des difficultés qui se présentent devant chacun des principaux acteurs dans l'amélioration des conditions carcérales à Madagascar ainsi que des efforts déjà déployés par chacune des entités concernées, la CNIDH recommande de :

- Redynamiser les camps pénaux ;
- Poursuivre l'effort du Ministère de la Justice dans l'augmentation du budget alloué à l'alimentation des personnes détenues ;
- Déployer tous les efforts possibles afin d'accélérer les procédures judiciaires notamment :
 - En développant la coopération des magistrats avec les partenaires de la justice ;
 - En augmentant les salles d'audience pour la tenue des Cours Criminelles Ordinaires ;
 - En développant l'usage d'autres moyens afin de garantir la représentation en justice de toute personne faisant l'objet d'une poursuite pénale dont la géolocalisation ;
 - En encourageant les magistrats à utiliser les autres modalités de citation prévues par le Code de procédure pénale telle que la Citation par OPJ ;
 - En encourageant la coopération de la justice avec la société civile dans le système des jurés.
- Mettre en œuvre de manière effective les peines alternatives à l'emprisonnement : contrôle judiciaire, TIG, libération conditionnelle, liberté sous caution ;
- Développer le partenariat entre le Ministère de la Justice, les ONG la Société Civile dans la mise en œuvre des peines alternatives à l'emprisonnement ;
- Encourager vivement l'implication de la Société civile dans l'éducation et la sensibilisation de la population sur la signification et les avantages pour la société de la liberté sous caution.

Les participants à la table ronde organisée par la CNIDH sur l'amélioration des conditions carcérales, 23 octobre 2018.

