

---

## TERMES DE REFERENCES

### PROJET D'APPUI A LA GESTION PENITENTIAIRE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

---

Bien que la République Démocratique du Congo semble compter environ 18 000 détenus, le Ministère de la Justice et Droits Humains a toutes les difficultés à connaître de manière exhaustive tous les lieux de détention, le nombre de personnes qui y sont incarcérées, leur profil pénal et sociologique<sup>1</sup>, les flux y afférents ainsi que le nombre et la qualité des personnels d'encadrement. C'est pourquoi, l'établissement d'une cartographie pénitentiaire, associée à la production de statistiques pénitentiaires s'avèrent un instrument indispensable à produire. De plus, la carence des dossiers pénaux au sein des greffes pénitentiaires (qu'il s'agisse des correspondances avec la présence des détenus ou encore des pièces de procédure, tels les titres légaux de détention) nécessite d'en effectuer une mise en état.

A l'heure actuelle, seules des estimations sont disponibles. A ce titre, la Coordination Pénitentiaire Conjointe (Ministère de la Justice – Ministère de la Défense – Monuc) a rassemblé en 2008 des données sur les effectifs et la composition de la population carcérale de la République Démocratique du Congo<sup>2</sup>. Cependant, on ne saurait omettre les variations de la population pénale depuis presque 2 ans (à titre d'exemple, on estime actuellement que la prison de Makala compte près de 6000 détenus alors que lors de l'étude précitée en dénombrait 4543). Plus important encore, le rapport de présentation de cette étude notait déjà qu'une deuxième vérification était nécessaire et que les résultats présentés étaient considérés comme des données permettant de "*servir de base pour faire des extrapolations et des prospectives*"<sup>3</sup>. En effet, bien que le mode de recueil des données n'a pas été effectué selon une méthodologie homogène et rigoureuse<sup>4</sup>, elles sont toutefois considérées comme "*vraisemblables [d'autant si] on les compare avec celles sur lesquelles travaillent les autorités pénitentiaires depuis plusieurs années*"<sup>5</sup>.

Ainsi, ces résultats n'ont pas été présentés comme des outils de statistiques pénitentiaires, et l'absence

---

<sup>1</sup> Voir le document interne transmis par M.Zianda concernant un établissement pénitentiaire d'environ 89 détenus.

<sup>2</sup> Voir le "Rapport de présentation de statistiques sur la population carcérale de la République Démocratique du Congo", Coordination Pénitentiaire Conjointe - Ministère de la Justice – Ministère de la Défense – Monuc, décembre 2008. Ce rapport présente les résultats du dépouillement des données recueillies sur les effectifs et la composition de la population carcérale.

<sup>3</sup> Voir le rapport de la Coordination Pénitentiaire Conjointe précité p4.

<sup>4</sup> Il est précisé dans ce rapport que "la plupart [des données ont] été obtenues par téléphone auprès des responsables des prisons. La Coordination Pénitentiaire n'a aucune information sur la manière dont les directeurs ont renseigné le masque de saisi. Cela a-t-il été fait à partir des registres du greffe ou à partir d'un décompte physique des détenus ? On s'est rendu compte que souvent des erreurs figuraient dans les registres et que des différences pouvaient exister entre les effectifs sur le registre et ceux effectivement présents.", Voir le rapport de la Coordination Pénitentiaire Conjointe précité p4.

<sup>5</sup> Idem.

d'autres données disponibles rend urgente leur élaboration.

Dans ce contexte, où il faut mentionner l'état insalubre des prisons, les détenus ne peuvent faire l'objet d'aménagement de peine que difficilement et nombre d'entre eux ne disposent pas d'un titre légal de détention. C'est pourquoi, il s'agit d'intervenir sur les greffes des prisons. En effet, le greffe est le cœur de tout établissement pénitentiaire : il est l'instrument de gestion des situations pénales de la population carcérale (sortie, évasion, aménagement de peine, casier judiciaire etc.). En accord avec le Ministre de la Justice et des Droits Humains, il s'agit de renforcer, voire de mettre en état, les greffes des établissements pénitentiaires.

De plus, le travail de mise en état des greffes permet d'une part d'effectuer un comptage (et un profilage) des détenus ainsi qu'une vérification des pièces légales pour une détention. Ainsi, la libération des personnes incarcérées sans titre légal de détention sera demandée au Directeur d'établissement qui dispose de cette compétence ou encore de saisir les autorités compétentes pour les prévenus (environ 70% de la population carcérale) mais dont le délai de la détention préventive est expiré ou pour ceux éligibles à une libération conditionnelle. Par ailleurs, ce travail dans les établissements pénitentiaires permet simultanément de collecter les données qui, selon une méthodologie homogène, permet d'identifier précisément tant la population carcérale que les personnels qui l'encadre. Une telle production de statistiques pénitentiaires, véritable instrument de gestion de la population carcérale, permet de disposer d'une vision générale des lieux de détention et des incarcérations en République Démocratique du Congo, instrument utile pour toute politique pénitentiaire.

## **I. ACTIVITES**

---

Ce projet a pour objectif d'effectuer :

- un comptage et une description des détenus et des personnels d'encadrement afin de produire des statistiques pénitentiaires nationales (A);
- la mise en état des greffes et un examen des situations pénales des personnes actuellement en détention (B);
- un cahier des charges des conditions de détention de chaque établissement (C).

Ces trois objectifs peuvent être réalisés par une même opération de collecte de données dans chacun des établissements. En effet, le comptage et la vérification des dossiers pénaux nécessite de travailler avec le greffe. Une fois l'accès à ces données, leur utilisation est multiple (statistique et vérification juridique). De

plus, il est nécessaire de recouper ces informations par une vérification physique. L'intervention dans les lieux de détention permet ainsi de systématiser la description des conditions de détention constatées par les enquêteurs. Ainsi, ce projet comprendra 3 volets : élaboration de statistiques pénitentiaires, mise en état des greffes pénitentiaires et la production par établissement d'un cahier des charges des conditions de détention.

## **A. Elaboration de statistiques pénitentiaires**

Il s'agit de dénombrer la population carcérale en collectant les données nécessaires à leur identification pénale (majeur/mineur, homme/femme, civil/militaire, personnes écrouées et incarcérées, prévenu/condamné, infraction, durée moyenne des peines, durée moyenne de la détention préventive, nombre de libération conditionnelles, nombre d'incidents, taux de malnutrition, taux de suicide...) et sociologique ainsi que de dénombrer les personnels d'encadrement.

Les activités seront les suivantes :

- 1 - Conception d'outils statistiques
  - a) Production de la méthodologie de recueil des données
  - b) Constitution d'une équipe chargée des statistiques pénitentiaires
- 2 - Formation des enquêteurs pour le recueil des données
- 3 - Recueil des données
  - a) Comptage et description des détenus
  - b) Comptage et description des personnels

## **B. Mise en état des greffes pénitentiaires**

Le comptage et profilage de la population carcérale va de pair avec l'examen de la situation des personnes incarcérées dans les établissements et de l'adéquation entre les dossiers au sein du greffe pénitentiaire et la présence des détenus et leur situation pénale. A ce titre, le fréquent dénuement des greffes tant en personnel qu'en équipement nécessite une mise en état des greffes des établissements pénitentiaires.

Ainsi, il sera procédé à une vérification des titres légaux de détention, une identification des dossiers éligibles pour un aménagement de peine, ou dont le délai de la détention préventive est expiré afin de saisir les juridictions compétentes qui statueront sur ces dossiers.

Pour ce faire, les activités consisteront à :

- 1 - Examen des situations pénales

- a) Vérification des titres légaux de détention
- b) Demande de libération au Directeur d'établissement en cas d'absence de titre légal de détention, en cas de refus saisine de la juridiction compétente
- c) Saisine du juge compétent en cas d'expiration du délai de détention préventive
- d) Montage des dossiers pénaux éligibles à un aménagement de peine (ex : libération conditionnelle)

## 2 – Mise en état des greffes pénitentiaires

- a) Constitution complète et homogène de l'ensemble des dossiers pénaux correspondant aux personnes incarcérées
- b) Elaboration d'une fiche individuelle signalétique
- c) Liste des personnes écrouées et non incarcérées
- d) Dotation en matériel (registres papier, matériel informatique et formation aux logiciels)

## C. Production par établissement d'un état des lieux des conditions de détention

Il s'agit ici de procéder pour chacun des établissements à un état des lieux :

- >de l'état des bâtiments,
- >de l'effectivité de la séparation entre les différentes catégories de détenus (homme/femme/mineurs, civil/militaire...),
- >du taux d'occupation,
- >de l'état sanitaire et l'accès à l'eau,
- >de l'accès aux soins et des besoins en personnel médical,
- >de l'état nutritionnel des détenus,
- >de l'approvisionnement, distribution et gestion des stocks de nourriture,
- >et un diagnostic des conditions sécuritaires,

## II. METHODOLOGIE

---

Trois phases sont à prévoir : d'une part l'élaboration de la méthodologie statistique à utiliser (choix des outils statistiques et formation des enquêteurs), d'autre part les activités au sein des établissements pénitentiaires (recueil des données et examen des situations pénales des détenus), enfin le traitement des données statistiques au niveau national et le bilan de la légalité des situations des situations pénales enregistrées au sein des greffes.

## **A. Elaboration des outils statistiques**

### **> Atelier de travail méthodologique**

L'élaboration des unités à compter, des critères de mesure et de la méthodologie à suivre par les enquêteurs sera effectuée par une équipe composée de statisticiens spécialisés dans le secteur pénitentiaire et/ou de démographes pénaux.

Le Ministre de la Justice et Droits Humains désignera les personnes ressources en la matière. Deux experts internationaux (statisticien et/ou démographe pénal) seront sollicités pour effectuer deux missions dans le cadre de ce projet (Direction de l'Administration Pénitentiaire de France chargé des statistiques et/ou Centre National de la Recherche Scientifique en France).

L'élaboration des outils techniques pertinents sera effectuée afin de répondre aux principes régissant les statistiques pénitentiaires et aux objectifs fixés par le Ministre de la Justice et des droits Humains.

A titre d'exemple, la spécificité de l'encadrement des détenus, effectué par un effectif extrêmement réduit de fonctionnaires de l'Administration pénitentiaire conduisent les directeurs d'établissement à s'appuyer sur des détenus y compris pour des missions de sécurité. A ce titre, il peut paraître pertinent de considérer l'ensemble de ces « personnels d'encadrement » nécessitant éventuellement l'élaboration de nouvelles catégories et/ou indicateurs statistiques.

### **> Formation des enquêteurs**

Il s'agit de transmettre aux enquêteurs les outils statistiques élaborés lors de l'atelier de travail méthodologique. Les spécialistes statisticiens nationaux et internationaux les formeront à une méthodologie commune pour obtenir un recueil de données homogène lors du travail dans les différents établissements pénitentiaires et un traitement identique de ces données.

## **B. Activités au sein des établissements pénitentiaires**

Il s'agit de procéder à la collecte des données qui permettra simultanément de procéder à l'examen des situations pénales des détenus, à la récolte des données en vue de l'élaboration de statistique pénitentiaires et de dresser un diagnostic des conditions de détention des prisons.

De plus, un état des lieux matériel des greffes aura lieu et permettra de commander le matériel nécessaire à leur mise en état (registres, matériel informatique, formation des greffiers au logiciel informatique...).

## **1. Les établissements pénitentiaires**

Parmi les lieux de détention, ce projet couvrira la prison centrale des 11 provinces, soit :

- 1 - Bandundu : Prison Centrale de Bandundu,
- 2 - Bas Congo : Prison Centrale de Matadi,
- 3 - Equateur : Prison Centrale de Mbandaka,
- 4 - Maniema : Prison Centrale de Kindu,
- 5 - Nord Kivu : Prison Centrale de Goma,
- 6 - Kasaï Oriental : Prison Centrale de Mbuji-Mayi,
- 7 - Kasaï Occidental : Prison Centrale de Kananga,
- 8 - Katanga : Prison Centrale de Kasapa,
- 9 - Kinshasa : Prison Centrale de Makala
- 10 - Province Orientale : Prison Centrale de Kisangani,
- 11 - Sud Kivu : Prison Centrale de Bukavu.

A ces 11 prisons, il convient d'ajouter d'autres catégories d'établissements pénitentiaires dans les deux provinces suivantes : Katanga, Province Orientale. En effet, selon l'étude menée en 2008 par la Coordination Pénitentiaire Conjointe précitée, ces provinces rassemblent respectivement 36,42% et 8,7% de la population carcérale comptabilisée ; quant aux autres provinces, hormis le Nord Kivu qui compte 8,7%, les autres provinces comptabilisent aux alentours de 5% de la population carcérale étudiée. C'est pourquoi, 4 autres établissements seront choisis parmi les camps de détention de la Province Orientale (Osio) et du Katanga (Buluo), des prisons de districts de la Province Orientale (Bunia) et du Katanga (Kalemie).

Outre les raisons de concentration de la population carcérale, le choix de ces quatre établissements supplémentaires est guidé par les difficultés rencontrées dans ces établissements, particulièrement les troubles dans la détention.

Au total 15 établissements seront visités, toutes les provinces seront couvertes et différentes catégories de lieux de détention prises en considération.

## **2. Les personnes ressources**

Pour réaliser un travail de cette envergure, le projet doit s'appuyer sur des enquêteurs compétents, sur des personnes ressources du Ministère de la Justice et Droits Humains qui pourront jeter les bases d'une cellule pénitentiaire statistique plus pérenne, appuyés par des experts internationaux qui pourront partager leurs

compétences. Un Comité de pilotage devra être en charge du suivi de ce projet. De plus, pour le montage juridique des dossiers des situations pénales problématiques il sera fait appel à des juristes travaillant dans le ressort des juridictions compétentes.

#### *a) Les enquêteurs*

Les équipes collectant les données dans les établissements seront composées de 2 membres du Ministère de la Justice et Droits Humains travaillant déjà sur le site (excepté pour la prison de Makala où il faut prévoir 11 personnes), des conseillers pénitentiaires travaillant pour la MONUSCO. Il est envisagé d'approcher le CICR afin de bénéficier de leurs ressources humaines et leur expertise dans les établissements où ils sont présents (estimation de 54 enquêteurs), particulièrement en matière de condition de détention et de suivi nutritionnel.

L'ensemble de ces enquêteurs auront été formés préalablement afin d'appliquer une méthodologie commune de recueil et de traitement des données.

#### *b) Les experts en statistiques pénitentiaires et démographie pénale*

Le projet repose sur la méthodologie employée. C'est pourquoi, il reposera sur des spécialistes des statistiques pénitentiaires et démographes pénaux de la République Démocratique du Congo auxquels deux experts internationaux pourront s'adjoindre (Direction de l'Administration pénitentiaire et/ou Centre National de Recherche Scientifique, France). Ces derniers participeront à la constitution des outils statistiques, pourront éventuellement renforcer les capacités des statisticiens nationaux si nécessaire, et ils participeront à la formation des enquêteurs.

#### *c) Juristes*

Dans les établissements pénitentiaires où les enquêteurs ne disposent pas de compétences juridiques suffisantes pour la vérification des titres légaux de détention et le montage des dossiers pénaux des détenus (libération conditionnelle, délai de la détention préventive), des juristes locaux seront sollicités. Afin de saisir les autorités judiciaires compétentes, ils procéderont au montage juridique des dossiers pénaux, et les soumettront aux autorités compétentes qui statueront.

### **C. Traitement des données et présentation des résultats**

Le traitement des données s'effectuera à deux niveaux : d'une part une collecte et une présentation des

données par les enquêteurs au niveau de chaque établissement et d'autre part un traitement national des données recueillies dans chaque établissement pénitentiaire par les experts en statistiques et les autorités nationales congolaises, tous membres d'un Comité de pilotage.

### **1. A l'échelle des établissements pénitentiaires**

Les équipes d'enquêteurs seront chargées de collecter, de rassembler et de traiter les données recueillies dans les établissements pénitentiaires où elles auront travaillé. Elles les transmettront aux experts au niveau national, membres du Comité de pilotage, sous forme d'un rapport rassemblant toutes les données préalablement exigées. Il pourra y figurer notamment :

- une présentation de chaque établissement (état du bâtiment, hygiène, capacité, taux d'occupation, taux de mortalité, d'évasion...)
- un comptage physique de la population carcérale
- un comptage des dossiers pénaux
- une description de la population carcérale de chaque établissement (âge, sexe, prévenu/condamné, durée de détention, titre légal de détention, infraction, niveau d'étude, charge familiale...)
- un comptage des personnels (âge, sexe, niveau de qualification, ancienneté dans l'établissement, emploi antérieur et/ou concomitant ...).

De plus, ils présenteront un rapport détaillant les résultats de la vérification des titres légaux de détention et le nombre de sortie comptabilisée ainsi qu'un compte rendu de l'état d'avancement des démarches juridiques engagées pour l'obtention des libérations conditionnelles (ou autres aménagement de peine), la légalisation ou la libération pour les détenus dont le délai de la détention préventive est expiré.

### **2. A l'échelle nationale**

Les statisticiens nationaux et internationaux établiront les moyennes nationales à partir des données des 15 établissements pénitentiaires pour produire des statistiques pénitentiaires nationales et une cartographie pénitentiaire nationale.

Les statisticiens sont membres du Comité de pilotage.

### **D. Modalités de mise en œuvre**

La mise en œuvre du projet sera conduite sous l'autorité du Ministère de la Justice et Droits Humains avec l'appui de l'assistance technique française auprès du cabinet du ministre. Les résultats du projet appartiennent au gouvernement congolais. L'appui technique apporté par les experts internationaux et plus généralement par les partenaires au projet s'effectue sous l'autorité du Ministère de la Justice et Droits



Humains. L'ensemble de ces partenaires se réuniront au sein d'un Comité de pilotage.

### **1. Le Comité de pilotage**

Le Comité de pilotage sera créé et sera composé du Ministre de la Justice et des Droits Humains, de personnes du Ministère de la Justice et Droits Humains (Réforme de la Justice, Administration pénitentiaire), des statisticiens retenus et des partenaires au projet (PNUD, coopération française, MONUSCO). Son secrétariat sera assuré conjointement par le cabinet du Ministre de la Justice et des Droits Humains et du PNUD.

Il sera chargé de la définition des objectifs techniques, de la validation des budgets, du suivi de l'exécution du projet et de la diffusion des résultats. Le Comité de pilotage devra établir les conditions de la pérennisation des statistiques obtenues et de la généralisation aux autres lieux de détention.

Il se réunit tous les mois

### **2. Conditions du partenariat**

Ce projet sera mis en œuvre par le PNUD dans le cadre de l'assistance préparatoire au « *Programme pluriannuel pour l'appui à la justice en République Démocratique du Congo. Elaboré et exécuté en étroite collaboration avec les autorités congolaises* ». La mise en œuvre de ce programme associe le Ministère de la Justice et Droits Humains, les agences onusiennes et en particulier le PNUD et, en l'espèce le Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement informera *a priori* le donateur des initiatives envisagées pour la mise en œuvre des activités, de tout événement significatif (réunions, mise à disposition de documents de travail, informations relatives à d'autres projets intervenant dans le secteur pénitentiaire etc.) ainsi que de toutes modifications dans la mise en œuvre susceptibles d'intervenir.

## **III. RESULTATS ATTENDUS**

---

### **> Résultats immédiats :**

- Mise en état des greffes des prisons et libération des détenus sans titre légal de détention (particulièrement ceux ayant purgé leur peine).
- Une première cartographie pénitentiaire précise, associée à des statistiques pénitentiaires sont établies au niveau national et dans les différentes provinces.

### **> Pérennisation du projet :**

Ces données pourront permettre de mettre en place une politique pénitentiaire adaptée (notamment en matière de réhabilitation, de formation des personnels de surveillance, et de réinsertion). Elles rendront

compte de l'état réel des incarcérations et du fonctionnement de la justice pénale congolaise.

La méthodologie mise en place dans les établissements pénitentiaires visités permettra d'actualiser chaque année les statistiques pénitentiaires déjà définies. A ce titre, elles pourront être rendues publiques.. Cette pérennisation "fonctionnelle" permettra à court terme de dresser une "photographie" de l'état des prisons, de dresser l'état des lieux de ce qui est communément appelé « prison opérationnelle » et « prison non opérationnelle ». Il sera possible de déterminer les établissements aptes à recevoir un public et ceux qui ne le sont pas.

A moyen et long terme, ce projet permet de rendre compte de l'évolution des institutions pénales congolaises. De plus, la constitution de cette base de données sera utile pour élaborer précisément des projets en matière de politique judiciaire, pénale, pénitentiaire, de réinsertion.

Cependant, afin d'établir une carte pénitentiaire complète, il doit être envisagé de généraliser ce travail et d'appliquer la méthodologie dégagée à l'ensemble des lieux de détention de la République Démocratique du Congo. Les difficultés de déplacement dans certaines provinces, et le caractère temporaire de certains lieux de détention ne doivent pas pour autant conduire à les exclure ; ils doivent être répertoriés dans la carte pénitentiaire ou être fermés.

Par ailleurs, la pérennisation institutionnelle serait assurée par la constitution d'une cellule statistique au sein de l'Administration pénitentiaire. Elle serait composée par les statisticiens congolais de ce projet qui pourraient former et développer ces activités afin de pérenniser un service dédié aux statistiques pénitentiaires.

#### **IV. CHRONOGRAMME**

---

##### **Première phase : Elaboration des outils de statistiques pénitentiaires - Novembre 2010 à mars 2011 (4 mois)**

- > Production des outils statistiques
- > Elaboration des outils de recueil de données (élaboration des fiches de recensement...)
- > Préparation de la formation des enquêteurs, préparation des activités (fiche de mission...)
- > Entretiens exploratoires avec les directeurs des établissements
- > Formation des enquêteurs

##### **Deuxième phase : Recueil des données – Avril 2011 à octobre 2011 (mois)**

- > Recensement physique de la population pénale et des personnels,
- > Recensement des titres de détention

- > Montage des dossiers pénaux
- > Etat des lieux des greffes
- > Equipement des greffes

### **Troisième phase : Rassemblement et présentation des données – Novembre à janvier 2012**

- > Production d'un rapport statistique national
- > Production d'un rapport de présentation de la mise en état des greffes et des résultats obtenus
- > Production d'un rapport sur les conditions de détention pour chacun des établissements.

## **V. DEPENSES ELIGIBLES**

---

Dans le cadre de la présente convention, les dépenses éligibles à la contribution française sont les suivantes :

Frais de déplacement

Recrutement temporaire de juristes locaux pour l'analyse des situations pénales des personnes incarcérées

Honoraires des formateurs (aucun fonctionnaire, dans le cadre de la présente convention ne pourra recevoir d'honoraire)

Achat de matériel, et consommables

Petits travaux de réhabilitation

L'opportunité, l'ampleur et la durée de ces postes de dépense seront appréciés en comité de pilotage.

## **VI. PARTENAIRES DU PROJET**

---

- Ministère de la justice
- Le PNUD
- MONUSCO (mise à disposition des conseillers pénitentiaires en place dans les établissements, prendre en charge l'acheminement sur les sites des établissements pénitentiaires, permettre une mise à disposition du matériel nécessaire à la production, impression, transmission des rapports d'enquête)
- Eventuellement le CICR pour la mise à disposition de leur personnel dans les établissements pénitentiaires

- Conseil Supérieur de la Magistrature