

# Note d'orientation N°15

## Développer des peines non privatives de liberté

### Résumé

- Le recours limité et proportionnel à la privation de liberté est conforme aux exigences des droits de l'homme et peut réduire les risques d'abus des droits de l'homme en prison. L'établissement et l'utilisation d'autres peines peuvent donc augmenter le niveau de protection des droits de l'homme.
- Le développement d'alternatives ou la création d'un service de surveillance n'améliorera pas automatiquement les droits de l'homme ou ne conduira pas à la réforme d'un système de justice pénale. Il faut une stratégie claire et des protections pour garantir que ces alternatives vont remplacer en réalité l'emprisonnement et ne vont pas constituer en elles-mêmes des abus des droits de l'homme.
- Parmi les alternatives possibles, citons des amendes et le dédommagement des victimes, la supervision, le travail d'intérêt général, l'assignation à résidence, la surveillance électronique et le traitement des problèmes de santé.
- L'introduction d'alternatives ne réduira pas forcément l'utilisation de la prison si les nouvelles peines, au lieu de la remplacer, servent à augmenter le nombre de personnes sanctionnées.
- L'introduction réussie d'alternatives exige le soutien du public et de la magistrature, le ciblage des peines, la participation de nombreuses agences à la mise en œuvre et la mise en place d'un appareil permanent de surveillance.

« 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 quinzième 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 peines non privatives de liberté en tant que facette de la réforme pénitentiaire

La privation de liberté est une peine sévère. Dans les pays où la peine de mort a été abolie, il s'agit de la peine la plus sévère dont dispose l'état. Son utilisation avec parcimonie et de manière proportionnée est donc conforme à une stratégie respectueuse des droits de l'homme en ce qui concerne la politique de justice pénale.

« A6 Les principes de base du prononcé de la peine devraient être compatibles avec les politiques criminelles modernes et humaines, en particulier en ce qui concerne la réduction du recours à l'emprisonnement, l'élargissement du recours à des mesures et sanctions dans la communauté, la poursuite d'une politique de décriminalisation, l'utilisation des mesures de diversion telles que la médiation et l'indemnisation des victimes ... »

B5 Les peines privatives de liberté devraient être considérées comme une sanction à prendre en dernier recours et, par conséquent, ne devraient être infligées que dans les cas où, en tenant dûment compte d'autres circonstances appropriées, la gravité de l'infraction serait de nature à rendre toute autre peine clairement inadéquate.

Conseil de l'Europe, Recommandation R(2) 17<sup>1</sup>

Les abus des droits de l'homme sont endémiques dans les prisons du monde entier, aussi bien dans les pays de l'hémisphère Sud que dans ceux de l'hémisphère Nord. L'emprisonnement impose à un grand nombre de personnes qui le subissent un fardeau bien plus lourd que la simple perte de liberté. Leur santé peut être détruite et leurs chances réduites dans la vie. Chaque fois qu'il est possible d'imposer une autre peine que l'incarcération, on réduit les risques d'abus des droits de l'homme.

« Un jour, dans un avenir lointain, les gens examineront probablement ce qui se passe dans la plupart des pays aujourd'hui et se demanderont comment nous pouvions faire cela à nos congénères au nom de la justice. Malheureusement, la volonté actuelle dans les grandes juridictions civiles semble être l'incarcération d'un plus grand nombre de gens, pour plus longtemps et pas nécessairement dans des conditions plus humanitaires... Du fait de cette situation, la promotion d'alternatives à l'emprisonnement... revêt une importance cruciale. »

William Omaria, Ministre d'état aux affaires internes, Ouganda 1996<sup>2</sup>

Il existe donc des arguments convaincants pour introduire et utiliser des peines autres que l'emprisonnement. Mais l'introduction d'autres peines ne crée pas en elle-même un système de justice pénale plus juste ou plus efficace. Elle ne réduit pas nécessairement la population carcérale et n'améliore pas obligatoirement le respect des droits de l'homme.

Sans mise en œuvre efficace et sans protections solides, un tel changement peut :

- augmenter la population carcérale
- réduire le niveau de protection des droits de l'homme
- augmenter le coût financier du système de justice pour le gouvernement

Par contre, si elle est réalisée de manière stratégique, avec des objectifs clairs et des compétences techniques, l'introduction de peines non privatives de liberté peut jouer un rôle quant à l'humanisation d'un système de justice criminelle.

« En mai 2004, le Secrétaire fédéral à la sécurité publique (du Mexique), le Dr Alejandro Gertz Manero, a annoncé des propositions visant à promouvoir la réhabilitation sociale des détenus par des travaux productifs et dans la communauté.

Les nouvelles propositions réduiront le coût annuel d'exploitation des prisons du Mexique grâce à un certain nombre de mesures :

1. remplacement des peines de prison par la peine du travail d'intérêt général pour les infractions visant des biens de faible valeur, ce qui permettra de libérer 12 000 détenus ;

2. programme de prisons ouvertes pour 73 000 détenus maximum, qui participeront à des travaux productifs couvrant leurs coûts. Une grande partie de ces travaux concernera des projets d'infrastructure dans les communautés où sont implantées les prisons

3. programme de travaux de restauration pour 93 000 détenus classés comme récidivistes, qui seront détenus dans des prisons de moyenne sécurité.

Lors d'un interview, le Dr Gertz a indiqué que si ces propositions n'étaient pas adoptées, cela entraînerait la nécessité de construire 60 nouvelles prisons au cours des six prochaines années. Ces projets ont été publiés pour consultation par les gouvernements des états du Mexique, qui sont responsables de la plupart des 449 prisons du pays.

Adapté d'interviews avec le Dr Gertz publiés dans la presse en 2004

## Quelles sont les alternatives ?

Dans le monde entier, on utilise de nombreuses manières pour traiter les personnes condamnées, en dehors de l'emprisonnement.

- Les tribunaux de la plupart des juridictions ont le pouvoir d'imposer des amendes et autres pénalités financières pour dédommager la victime ou à titre de versement à un fonds caritatif.
- Différentes formes de supervision dans la communauté sont courantes, prises en charge par des officiels du gouvernement, des organisations non gouvernementales ou des figures d'autorité.
- Exiger qu'une personne condamnée fasse du travail non payé au profit de la communauté est une peine qui existe dans de nombreux pays.
- Certaines juridictions limitent la liberté en imposant une assignation à domicile ou en surveillant les mouvements par des puces électroniques rattachées à la personne.
- Le traitement de la toxicomanie ou de problèmes de santé est parfois disponible et remplace alors l'emprisonnement.
- De nouvelles formes de justice, parfois appelées « justice réparatrice » sont développées ; elles exigent que les délinquants ayant admis leur culpabilité rencontrent la victime, parlent du crime et offrent un dédommagement.
- L'association de plusieurs des mesures ci-dessus est également possible.

## Alternatives dans différentes régions du monde

La loi pénale de la plupart des juridictions prévoit un large éventail d'options en matière de peines ; dans certains pays, ces options sont souvent utilisées. Dans les pays plus pauvres, des alternatives existent dans les statuts (généralement sur le modèle des lois de l'ancien pouvoir colonial) mais sont rarement employées car l'infrastructure pour les appliquer n'existe pas. Pour utiliser la supervision dans la communauté ou le travail d'intérêt général, une structure doit exister pour se charger des dispositions et la magistrature qui impose les peines doit faire confiance à cette structure. Même si la participation des bénévoles est très développée, il faut des ressources pour la machine administrative.

Les amendes sont l'alternative la plus couramment utilisée pour remplacer une peine de prison dans de nombreux pays, mais certaines personnes recevant une amende finissent par purger une peine de prison parce qu'elles sont trop pauvres pour payer l'amende.

Dans les pays de l'ancien régime communiste, différentes alternatives étaient disponibles, mais elles étaient liées aux structures d'une économie centralisée et sont donc moins utilisées aujourd'hui.

## Principaux problèmes de l'introduction de peines non privatives de liberté pour les droits de l'homme

Des études réalisées dans le monde montrent que l'introduction de peines non privatives de liberté n'a pas toujours l'effet prévu. Au lieu d'utiliser ces nouvelles peines pour remplacer des peines de prison, elles sont imposées à des délinquants qui, auparavant, n'auraient pas été envoyés en prison. Ainsi, la population carcérale reste stable ou augmente, et un plus grand nombre de personnes sont placées sous le contrôle du système pénal. Les criminologues appellent ce processus « l'élargissement du filet ». Si l'objectif est la diminution de l'utilisation des prisons afin de réduire le surpeuplement et d'améliorer les conditions dans les établissements pénitentiaires, l'introduction de peines non privatives de liberté n'est qu'un élément d'une stratégie plus large ; il s'agit d'une réforme à long terme au lieu d'un remède immédiat. La réduction de l'utilisation de la détention préventive et le raccourcissement des peines de prison sont des stratégies plus efficaces.

**Hommes de 21 ans et plus condamnés pour des actes criminels en Angleterre et au Pays de Galles, 1980-2002, par type de peine (%)**

Année	Décharge	Amende	Liberté surveillée	Travail d'intérêt général	Peine combinée	Prison immédiate
1980	7	52	5	4		17
1982	8	47	6	6		19
1984	9	45	7	7		20
1986	10	41	7	7		21
1988	10	41	8	7		20
1990	13	43	8	7		17
1992	17	37	9	9	0	18
1994	16	36	11	11	2	20
1996	14	33	11	10	3	26
1998	14	32	11	9	4	27
2000	13	28	11	9	3	30
2002	14	26	12	8	2	30

Extrait des statistiques criminelles du Ministère de l'intérieur, Angleterre et Pays de Galles, volumes annuels 1980-1998 et 2000-2002

Le tableau ci-dessus indique une augmentation de l'utilisation de la supervision et du travail d'intérêt général sur une période de plus de dix ans et, dans le même temps, une progression importante de l'utilisation proportionnelle de la prison et une réduction de près de 50 % des personnes condamnées à une amende.

Un second problème est celui de la crédibilité. Il peut être difficile de convaincre l'opinion publique à propos des peines non privatives de liberté. Le public risque de penser que le gouvernement encourage la criminalité en imposant des peines moins sévères. Pour montrer que les alternatives sont aussi sévères que les peines de prison, les gouvernements peuvent être tentés d'enfreindre les dispositions en matière de droits de l'homme en :

- introduisant divers éléments tels que l'humiliation publique, par exemple en donnant aux personnes effectuant le travail d'intérêt général des uniformes très visibles et en leur faisant ramasser des ordures au bord de la route
- en créant un système de supervision très intrusif comme le suivi par satellite

## Nécessité d'une variété de modèles

Les programmes de réforme dans les pays qui adoptent la démocratie et qui humanisent leur système pénal contiennent souvent un projet pour développer des alternatives à la prison, basées sur les modèles d'autres pays. Il faut user de prudence pour choisir un modèle approprié. Certains pays décident d'établir une structure centralisée confiée au Ministère de la Justice afin de gérer les sanctions non privatives de liberté. D'autres tentent d'ancrer la structure des peines non privatives de liberté dans les communautés locales et d'en confier la gestion aux autorités municipales. Certains choisissent de lier la gestion des peines non privatives de liberté à la magistrature et aux tribunaux. D'autres encore mettent sur pied un service combinant les peines pénitentiaires et la liberté surveillée ou le travail d'intérêt général.

Il n'existe pas de lien nécessaire entre un modèle particulier et les objectifs d'humanisation d'un système de justice pénale et de réduction du recours à l'emprisonnement.



*Il convient de noter qu'un service officiel de liberté surveillée peut être coûteux et que les agents de surveillance risquent ne pas être facilement acceptés dans certains pays. On peut explorer d'autres manières d'organiser la supervision dans la communauté, par exemple par l'entremise des conseils locaux, du chef du village, de représentants parajuridiques de la communauté ou par le biais de médiateurs ou de toute autre personne occupant une position respectée et de confiance.*

*DfID, Safety, Security and Accessible Justice 2002<sup>3</sup>*

## Les peines non privatives de liberté et la corruption

Il est très difficile d'introduire des alternatives à la prison dans un système de justice pénale qui souffre de corruption. Des pots-de-vin versés au tribunal peuvent pousser le juge ou le magistrat à imposer une peine autre qu'une peine de prison. Le tribunal peut imposer des peines de travail d'intérêt général puis les personnes condamnées peuvent payer quelqu'un pour faire ce travail à leur place.

## Les peines non privatives de liberté et les droits de l'homme

Dès que la liberté est supprimée, même si la privation de liberté est seulement partielle, des abus des droits de l'homme peuvent se produire. Des instruments internationaux ont donc été préparés pour définir les exigences en matière d'administration des peines non privatives de liberté. Durant l'exécution du travail d'intérêt général, des mesures doivent être prises pour éviter que les délinquants ne soient ridiculisés par le public. Le traitement doit toujours obtenir le consentement préalable du délinquant. Dans certains contextes et sociétés, les abus des personnes qui réalisent des travaux sont fréquents, et il est possible qu'elles soient exploitées. Il faut donc mettre en place des protections importantes afin d'empêcher les abus des droits de l'homme et de la dignité des personnes qui subissent de telles sanctions.

Le principal instrument international est l'ensemble des Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté, adopté par l'Assemblée Générale en décembre 1990. On les appelle les Règles de Tokyo.

Les Règles de Tokyo prévoient des protections légales pour s'assurer que les sanctions non privatives de liberté sont utilisées de manière juste, dans un cadre juridique clair, de manière à protéger les droits des délinquants et à leur donner accès à un système officiel de plainte s'ils pensent que leurs droits ont été enfreints. Lorsqu'on demande à un délinquant de consentir à une sanction spécifique avant ou au lieu d'un procès officiel, il faut fournir à ce délinquant des informations claires quant aux conséquences de tout refus. Les informations privées concernant le délinquant doivent rester confidentielles.

Il existe également des normes européennes, les Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté et la Recommandation N°R (92) 16 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Voici les principales exigences de ces règles :

- tous les aspects de l'imposition de sanctions et mesures dans la communauté doivent être stipulés dans la loi
- lorsqu'un délinquant condamné à une sanction ou mesure dans la communauté ne respecte pas une condition ou obligation, la peine n'est pas automatiquement commutée en peine de prison.
- les délinquants ont le droit de faire appel des décisions de l'autorité d'application
- la vie privée et la dignité des délinquants condamnés à une sanction ou mesure dans la communauté doivent être respectées en permanence
- les droits existants en matière de sécurité sociale ne doivent pas être menacés.

## Comment introduire des alternatives ?

Pour établir des peines non privatives de liberté qui vont remplacer les peines de prison, il faut mettre en place toutes les stratégies suivantes :

### Opinion publique

Le soutien du public est essentiel. Il faut faire un certain travail pour maintenir la confiance du public. Les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle en informant le public et en le faisant participer.

Voici quelques arguments qui peuvent être utilisés pour soutenir les peines non privatives de liberté :

- évitent aux délinquants de subir des influences criminelles
- réduisent la pression sur les prisons surpeuplées
- réservent la prison aux délinquants graves et dangereux
- réduction des coûts
- avantages pour la victime et pour la société lorsque des délinquants adaptés font du travail de réparation au lieu de purger une peine de prison
- participation de la société civile à la prise en charge des délinquants
- effets de réhabilitation des mesures appropriées de traitement sur les délinquants
- évitent les dégâts sociaux provoqués par l'emprisonnement sur la famille et les liens avec la communauté



*Penal Reform International gère un projet en Russie qui cherche à faire appel aux structures existantes pour créer un système de travail d'intérêt général comme alternative à la prison. L'inclusion d'une campagne de sensibilisation du public en tant qu'objectif majeur est un aspect nouveau et important de ce projet. Cette campagne est un travail en partenariat avec la Fondation pour la radio indépendante et l'Agence d'informations sociales et fournit des programmes de formation aux journalistes.*

*Vivien Stern, Developing alternatives to Prison in Central and Eastern Europe and Central Asia 2002<sup>4</sup>*

Des études réalisées dans plusieurs pays montrent que la peine que le public considère la plus logique est une forme de travail d'intérêt général, qui indemnise d'une certaine manière la victime ou la société pour le préjudice causé.

## Ciblage

Il faut bien définir les délinquants appropriés qui peuvent être condamnés à des peines non privatives de liberté. Les peines non privatives de liberté doivent viser certains types de délinquants actuellement emprisonnés ou qui ont commis une certaine gamme de délits actuellement punis par une peine de prison mais pour lesquels cette peine n'est pas nécessaire. Dans certains pays, ce ciblage est très spécifiquement défini par la loi.



*Un délinquant envoyé en prison...sera condamné au travail d'intérêt général au lieu d'une peine de prison inconditionnelle de 8 mois ou moins, sauf si l'on considère que les peines de prison inconditionnelles, des peines antérieures de travail d'intérêt général ou d'autres raisons graves constituent un obstacle à la condamnation au travail d'intérêt général.*

Loi sur le travail d'intérêt général, Article 1, loi du 8 août 1997, N°754/97, Finlande<sup>5</sup>

Dans un certain nombre de juridictions, les tribunaux disposent de deux possibilités seulement : une amende ou l'emprisonnement. Il est courant que de nombreuses peines de prison soient prononcées avec sursis et remplacées par une alternative. Sans un tel ciblage, et en l'absence de directives claires concernant les destinataires prévus des peines non privatives de liberté, celles-ci ne seront pas utilisées pour remplacer la prison mais viendront s'ajouter à la prison. Il faut développer des mécanismes pour s'assurer de l'inclusion de ce processus dans tout système.

## Le rôle de la magistrature

Il est crucial que la magistrature participe étroitement à la conception et à l'application des peines non privatives de liberté. Les peines sont prononcées par la magistrature et si les juges et magistrats ne font pas confiance aux peines non privatives de liberté, ils ne les utiliseront pas. Les personnes qui prononcent les peines peuvent participer de nombreuses manières, par exemple en créant une structure de peines non privatives de liberté, en définissant les types de dossiers pour lesquels des peines non privatives de liberté doivent être imposées ou en étant membres de conseils et comités exerçant un rôle de supervision en rapport avec l'application des peines.

## Mise en œuvre

Le mode d'application des peines non privatives de liberté est très important quant au succès ou à l'échec de toute politique d'utilisation d'alternatives à la prison. Chaque peine non privative de liberté qui exige une forme de supervision nécessite la présence d'une infrastructure d'officiels associés au tribunal, pour superviser les délinquants, surveiller les habitudes en matière de prononcé des peines et entrer en interaction avec la communauté locale où vivent les délinquants et qui appliquera la peine. Les peines non privatives de liberté dépendent fortement de l'approbation et du soutien d'un large éventail d'agences de justice non pénale. Plus les structures locales participent et plus les peines non privatives de liberté ont des chances d'être correctement pourvues en ressources.



*L'introduction du travail d'intérêt général et d'autres mesures non privatives de liberté, comme alternatives à la prison, risque de ne pas être suffisante pour réduire le surpeuplement des prisons. Un aspect crucial est l'évolution des attitudes de toutes les principales parties prenantes. A cet égard, la tâche initiale consiste à identifier les « principales parties prenantes ». Si l'on ne prête aucune attention à certaines de ces questions importantes ou si on les néglige, les résultats risquent d'être contre-productifs et de frustrer les initiatives ou politiques cherchant à limiter le surpeuplement des prisons.*

*Il va sans dire que la participation efficace de toutes les parties concernées, y compris l'engagement honnête de chacun, est un élément vital à cet égard.*

Eric Kibuka, *World prison population: facts, trends and solutions* 2001.<sup>6</sup>

## Appareil de surveillance permanente

Une politique de remplacement de certaines peines de prison par des alternatives dépend de la disponibilité régulière d'informations sur les habitudes en matière de prononcé des peines et sur l'utilisation de ces peines non privatives de liberté. Lorsque ces informations révèlent que cette politique ne fonctionne pas, par exemple, lorsque les peines non privatives de liberté ne sont pas utilisées ou ne sont pas employées pour le groupe ciblé, un organe responsable se devra de prendre des mesures de rectification comme, par exemple, des discussions avec les personnes qui prononcent les peines.

## Références

- 1 Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation N°R(92)17 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la cohérence dans le prononcé des peines (adoptée par le Comité des Ministres le 19 octobre 1992 durant la 482<sup>e</sup> réunion des Adjointes des Ministres) Section A article 6 et Section B article 5
- 2 William Omaria, *Afterword in Prison Conditions in Africa: Report of a Pan-African Seminar*, Kampala, Ouganda 19-21 septembre 1996, Penal Reform International, Paris, 1997, p.91
- 3 *Safety, Security and Accessible Justice : Putting Policy into Practice*, Department for International Development, Londres, 2002, p.46
- 4 Vivien Stern, *Developing alternatives to Prison in Central and Eastern Europe and Central Asia*, COLPI Papers 6, Budapest, 2002, p.42
- 5 Malcolm Davies, Jukka-Pekka Takala, Jane Tyrer, *Sentencing Burglars in England and Finland*, Communication à la Conférence internationale sur le prononcé des peines et la société, Strathclyde University, 24 au 26 juin 1999, p.15
- 6 Eric Kibuka, Directeur, Institut africain des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (UNAFRI), *World Prison Population: Facts, Trends and Solutions: Prisons In Africa*, United Nations Programme Network Institutes Technical Assistance Workshop, Vienne, Autriche, le 10 mai 2001



**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](mailto:icps@kcl.ac.uk)  
[www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org)



**Foreign &  
Commonwealth Office  
London**