

F 18 A 55

CDAP(85) 6

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

7^e Conférence des directeurs d'administration pénitentiaire

LES MESURES ALTERNATIVES À L'EMPRISONNEMENT

par MM. W. Rentzmann (Danemark) et J.P. Robert (France)

STRASBOURG
1986

BIBLIOTHEQUE DE L' E.N.A.P.



10000030534



INTRODUCTION

SOMMAIRE

	Page
RAPPORT SUR LES MESURES ALTERNATIVES A L'EMPRISONNEMENT	
Introduction	2
Chapitre 1 : Les diverses mesures de substitution appliquées dans les Etats membres	5
Chapitre 2 : L'utilisation pratique des mesures de substitution dans les Etats membres..	15
Chapitre 3 : Expérience et évaluations.....	22
Chapitre 4 : Recours dans l'avenir aux mesures alternatives	30
Conclusions	34
Conclusions adoptées par la VIIe Conférence des Directeurs d'Administration Pénitentiaire	37

INTRODUCTION

Aucun élément nouveau n'a été enregistré en ce qui concerne les mesures pénales de substitution aux peines privatives de liberté, qui ont été examinées sous les auspices du Conseil de l'Europe. Depuis la création du CEPC en 1957, la question de la limitation des peines de prison a été soulevée à diverses reprises. Dans les années 60 et au début des années 70, c'est surtout à la probation et à l'assistance post-pénitentiaire qu'ont été consacrés deux rapports (Probation et assistance post-pénitentiaire dans certains pays d'Europe, 1964 ; Organisation pratique des mesures de surveillance, d'assistance et d'aide post-pénitentiaire pour les personnes condamnées ou libérées sous condition, 1970), ainsi que des Résolutions (Rés. (65) 1 relative au sursis, à la probation et aux autres mesures de substitution aux peines privatives de liberté ; Rés. (70) 1, annexée au rapport de 1970 susmentionné), et enfin des conventions (Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition, 1970). La question de l'introduction de nouvelles mesures pénales de substitution aux peines privatives de liberté, lorsqu'elle a été mentionnée, dans la Résolution (65) 1, par exemple, a pris le plus souvent la forme de recommandation générales, invitant à étudier "des mesures analogues à la probation et à l'assistance post-pénitentiaire".

Dès les années 70, on a commencé à s'intéresser directement à de nouvelles mesures pénales de substitution aux peines privatives de liberté. La question a été inscrite au programme de travail du C.E.P.C. en 1971/72 et, à peine quelques années plus tard, elle a été concrétisée par la Rés. (76) 10 sur "certaines mesures pénales de substitution aux peines privatives de liberté" adoptée par le Comité des Ministres en mars 1976.

Cette résolution, ainsi que le 1er rapport qui lui est annexé, explique sans aucun doute pourquoi la question du remplacement des peines privatives de liberté par de nouvelles sanctions a occupé une place aussi importante dans la politique criminelle des pays européens au cours de la dernière décennie. Cette question a été au centre de nombreuses réunions ou conférences tenues au niveau national et international, mais elle n'a pas été à l'ordre du jour des six conférences des directeurs d'administrations pénitentiaires qui ont eu lieu jusqu'ici. Il est donc naturel que le Comité de coopération pénitentiaire, après avoir assumé la responsabilité de l'organisation des dites conférences, souhaite maintenant discuter de l'évolution de cet aspect très important de la politique criminelle et connaître le type d'expérience acquise dans les différents Etats membres.

L'intérêt porté à des mesures se substituant aux peines privatives de liberté a été renforcé pour des raisons, à la fois idéologiques et économiques. Un grand nombre de travaux scientifiques ont au cours des années 70 corroboré ce que pensent les praticiens de l'efficacité limitée de l'emprisonnement. Ces recherches ont en partie été amorcées par le CEPC, comme en témoigne l'étude intitulée : "L'efficacité des peines et autres mesures de traitement". Les recherches scientifiques effectuées dans ce domaine soulignent toutes avec beaucoup de force les avantages thérapeutiques des peines non privatives de liberté. En même temps, le coût des peines d'emprisonnement a augmenté dans des proportions tellement fantastiques que l'aspect économique est dans divers pays devenu un facteur décisif de l'évolution de la politique criminelle.

Les praticiens, confrontés au problème de la surpopulation carcérale, ne raisonnent plus seulement sur la base de critères criminologiques (récidive, caractère punitif de la sanction) mais également de critères socio-économiques (coût financier et social des mesures pénales, effet social des sanctions).

Les nombreux travaux de recherche consacrés aux effets préjudiciables de l'emprisonnement ont rendu nécessaire une révision constante du contenu de la notion d'emprisonnement. Le Conseil de l'Europe a prêté beaucoup d'attention à l'ensemble des règles minima pour le traitement des détenus et aux droits des détenus, aux congés pénitentiaires etc. Cela montre que l'on s'est efforcé, et que l'on s'efforce encore, d'adapter l'emprisonnement à l'évolution sociale générale et à l'expérience acquise. Dans le débat politico-criminel, il a été allégué que la libéralisation, ou plutôt l'humanisation, du régime pénitentiaire pendant les 15 à 20 dernières années a au contraire contribué à légitimer le maintien des détenus en prison. C'est là un point de vue que l'on ne saurait récuser entièrement. En revanche, il ne serait guère indiqué, du point de vue moral, de risquer pour cette raison de freiner dans les secteurs pénitentiaires des réformes qui, selon toute vraisemblance, continueront à apporter une réponse au problème des délits graves pendant de nombreuses années encore. Toutefois, si la réforme des systèmes pénitentiaires est freinée pour d'autres motifs, il est évident que la limitation des peines d'emprisonnement sera de plus en plus réclamée - et il faudra par conséquent faire plus de place aux mesures de substitution aux peines privatives de liberté.

Compte tenu de l'intérêt que cette question a suscité, et qu'elle continue à susciter, nous l'espérons, il serait souhaitable, si les circonstances le permettent de faire sérieusement le point de la situation actuelle dans ce domaine. Néanmoins, pour diverses raisons, nous n'avons disposé que de très peu de temps pour préparer et mener à bien des travaux de recherche sur la situation dans les différents Etats membres. Malgré les efforts considérables déployés par les correspondants nationaux pour procurer des informations aux rapporteurs, il conviendrait de se demander si la question n'est pas suffisamment importante pour être traitée de manière plus approfondie au niveau du Conseil de l'Europe, dans le sillage notamment de la 7e Conférence des directeurs d'administrations pénitentiaires.

En juillet 1984, la Division des problèmes criminels de la Direction des affaires juridiques, a donné pour instruction aux rapporteurs "d'insister particulièrement sur la situation actuelle dans ce domaine et, notamment, de faire un bref bilan des mesures alternatives dans la législation et la pratique des Etats membres ; d'évaluer, du point de vue des Administrations pénitentiaires et des personnes condamnées, les résultats obtenus ; de rendre compte des expériences nouvelles ; de dégager les tendances futures."

Le débat sur les mesures alternatives est très vaste. Aussi a-t-il paru indispensable - ne serait-ce qu'en raison du peu de temps dont disposaient les rapporteurs - de limiter l'analyse du sujet à la phase postérieure au prononcé de la culpabilité. Seront envisagées les mesures concernant aussi bien les mineurs que les majeurs ; de même que les mesures qui s'analysent aussi bien en une peine autonome qu'en une modalité d'exécution des peines d'emprisonnement.

Une enquête a été communiquée aux correspondants nationaux à la fin de septembre 1984. Au 1er janvier 1985, 16 Etats membres avaient envoyé des réponses.

L'analyse de ces contributions fera l'objet de la plus grande partie du rapport.

Au chapitre 1, on trouvera une description de la situation actuelle dans les Etats membres et, en particulier, des peines de substitution infligées ;

au chapitre 2, on précisera dans quelle mesure on y a eu recours et, si possible, on établira une comparaison entre le recours à l'emprisonnement et la limitation de la fréquence du prononcé de ces peines.

Le chapitre 3, consacré aux expériences et aux évaluations, expose les résultats qui semblent avoir été obtenus avec l'application de peines de substitution, les problèmes qui s'y rattachent, ainsi que la question du degré d'acceptation de ces sanctions.

On trouvera au chapitre 4 le point de vue des Etats membres sur l'évolution future.

Enfin dans les conclusions on exposera les vues des rapporteurs sur l'orientation prise par cette évolution, sur le rôle futur du CEPC, et sur les possibilités d'application plus large des nouvelles peines de substitution. Seront abordées également certaines questions que pourra soulever un plus large recours aux peines non privatives de liberté.

Chapitre 1 : Les diverses mesures de substitution appliquées dans les Etats membres

Le bilan de l'application des mesures de substitution a déjà été dressé dans le cadre des travaux du Comité européen pour les problèmes criminels : on fait référence à cet égard au rapport élaboré par le sous-comité n° XXVII sur les "mesures pénales de substitution aux peines privatives de liberté" publié en 1976, et ayant abouti à la Résolution (76) 10 du Comité des Ministres. Cette étude fort exhaustive a marqué un jalon important dans l'histoire des mesures alternatives à l'incarcération, car elle est la première à les avoir répertoriées et analysées de manière scientifique.

Depuis lors cependant, les législations ont évolué à la fois dans le sens d'un développement des mesures déjà connues et appliquées, et dans la voie de l'introduction de possibilités nouvelles - elle-même précédée souvent d'une phase d'expérimentation sur une échelle limitée avant la mise en œuvre définitive à l'échelon national.

C'est pourquoi l'analyse doit être reprise à la lumière des modifications récentes du droit pénal dans les Etats membres : il a paru intéressant de classer les mesures alternatives par catégories, en faisant apparaître pour chacune d'elles les analogies ou les différences existant d'un pays à l'autre. En fait, la comparaison révèle souvent plus des nuances d'adaptation dues à la diversité des régimes juridiques, que de véritables divergences de conception. On peut à cet égard définir trois catégories, selon que l'effet substitutif est plus ou moins marqué :

- les mesures n'ayant pour but que de modifier les modalités d'exécution des peines d'emprisonnement;
- les mesures alternatives, constituant des sanctions distinctes des peines privatives de liberté;
- les mesures évitant l'exécution, voire même le prononcé d'une peine d'emprisonnement, ou plus généralement d'une sanction quelle qu'elle soit (1).

1.1 - Les mesures constituant des modalités d'exécution des peines d'emprisonnement :

Sous cette appellation spécifique ont été répertoriées un certain nombre de mesures qui ne constituent pas à proprement parler des sanctions, mais des possibilités - décidées dès le jugement de condamnation - d'aménagement des peines d'emprisonnement prononcées. Il y a donc lieu de ne pas les confondre avec les mesures qui peuvent être prises durant l'accomplissement même de la peine, soit par l'autorité judiciaire, soit par une autorité administrative, aux fins d'exécution partielle de celle-ci en milieu ouvert - telles que la libération conditionnelle, le fractionnement de la peine ou encore la semi-liberté - qui ne seront pas traitées ici.

(1) On remarquera que dans une analyse restrictive du concept de mesures alternatives à l'emprisonnement, seules les sanctions correspondant à la seconde catégorie doivent être considérées comme véritablement substitutives. Celles de la première catégorie se situent en deçà, et celles de la troisième catégorie au-delà du concept.

L'objectif assigné à ces mesures qui permettent une détention partielle, parce que discontinuée ou effectuée dans un établissement situé hors du système pénitentiaire, voire même au domicile du condamné, est d'entraver le moins possible la liberté du sujet afin de ne pas compromettre ses chances de réinsertion.

Elles revêtent plusieurs formes :

1.1.1. - La semi-détention qui constitue une détention à temps partiel permettant au condamné d'exercer à l'extérieur de la prison une activité professionnelle ou de suivre un enseignement ou un traitement médical. Le temps d'incarcération est généralement limité à la nuit ou à la période non couverte par l'activité ayant motivé l'aménagement de détention (travail, enseignement, traitement médical). Elle est pratiquée en Belgique, en Italie (obligation pour le condamné de passer au moins 10 heures par jour dans un établissement pénitentiaire, outre l'observation de diverses obligations particulières), en Suisse, aux Pays-Bas, au Portugal, en France (semi-liberté dite *ab initio*, décidée par le tribunal dès lors qu'il prononce une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à 6 mois, à l'égard des condamnés justifiant de l'exercice d'une activité professionnelle, de l'assiduité à un enseignement ou à un stage de formation professionnelle ou à un traitement médical en cours). On la trouve également dans la législation pénale de l'Irlande (programme de libération temporaire de prison, soit de jour pour suivre une formation ou exercer un travail, soit complète avec obligation de se soumettre à certaines conditions comme le placement dans un centre thérapeutique ou le contrôle d'un agent de probation).

1.1.2. - Le placement à l'extérieur (work release) qui permet au condamné d'être employé en dehors de la prison est appliqué en Suisse et aux Pays-Bas (où la mesure est pratiquée dans le cadre de la semi-détention). En France, la mesure ne peut être appliquée qu'en cours de peine et est décidée par le Juge de l'application des peines.

1.1.3. - La détention ou les arrêts de fin de semaine : Il s'agit d'une forme de détention intermittente permettant au condamné de n'exécuter sa peine que durant le week-end. Elle existe en Suisse, en Belgique, aux Pays-Bas, en R.F.A. et au Portugal. On peut également classer dans cette catégorie l'institution ouest allemande de la détention pendant les périodes de loisirs - généralement en fin de semaine (leisure time imprisonment) applicable aux mineurs.

1.1.4. - L'arrêt domiciliaire permettant à un condamné de purger sa peine à son propre domicile, dès lors que celle-ci est de courte durée, existe en Espagne et en Turquie (vis-à-vis des condamnés de plus de 65 ans ou de ceux qui, selon un rapport médical, ne peuvent pas rester en prison; la peine à purger devant être inférieure à 30 jours).

1.1.5. - Le placement en institution en milieu libre aux lieu et place de la prison existe en Suisse, de même qu'en République fédérale d'Allemagne (possibilité pour une personne condamnée dans le cadre de la loi du 28.7.1981 sur les drogues d'être admise dans un centre anti-alcoolique ou anti-drogues dès lors que la peine prononcée n'excède pas deux ans d'emprisonnement). Au

Royaume-Uni, le tribunal peut prononcer un "hospital order" s'il estime que le délinquant, coupable d'un délit punissable d'emprisonnement et pour lequel la peine n'est pas fixée par la loi, peut bénéficier d'un traitement spécial : L'intéressé peut être admis et détenu dans un établissement hospitalier ou encore être placé sous la garde d'une autorité locale de santé.

1.2 - Les mesures constituant des sanctions distinctes des peines d'emprisonnement :

Il s'agit ici pour le juge de prononcer une sanction principale autre que l'emprisonnement, dans des cas où normalement il aurait dû recourir à l'incarcération. Ces mesures sont très nombreuses et diversifiées. On peut les classer elles-mêmes en 4 grandes catégories :

1.2.1. - Les sanctions pécuniaires ou assimilées :

Il ne fait aucun doute qu'historiquement la première mesure substitutive à l'emprisonnement ait été l'amende. Sans doute est-ce parce que l'emprisonnement est la plupart du temps considéré comme la peine par excellence que l'amende s'est vue assigner un statut de sanction substitutive (1).

La conception de l'amende ou versement d'une somme d'argent à titre de peine a elle-même évolué et s'est enrichie, au point qu'on parle volontiers de peines pécuniaires, vocable beaucoup plus compréhensif que celui d'amende. Par ailleurs le domaine de l'indemnisation des victimes, qui est partout mieux pris en compte, enrichit le débat sur les mesures pécuniaires substitutives, de telle sorte qu'il n'est pas possible de traiter de l'amende-sanction sans aborder également le dédommagement-réparation.

a) En ce qui concerne la fixation de l'amende, la plupart des pays européens se sont préoccupé à juste raison d'adaptation de la sanction à la personnalité et aux ressources des délinquants. C'est ainsi qu'en France et aux Pays-Bas, par exemple, la loi permet au juge de proportionner l'amende à la situation de fortune du condamné.

Le procédé dit du jour-amende permet théoriquement d'atteindre à une plus grande individualisation puisqu'il combine les deux paramètres de la gravité de l'infraction et des éventuels antécédents judiciaires du délinquant d'une part, et des possibilités de paiement de celui-ci d'autre part. Il est actuellement pratiqué par la Suède, le Danemark, la R.F.A., l'Autriche et plus récemment la France.

Certaines législations, comme celle de la France, permettent le fractionnement du paiement de l'amende, voire même la possibilité pour le juge postérieurement à sa décision de suspendre ce paiement.

(1) Il n'en va pas toujours ainsi. En R.F.A. par exemple, la peine d'emprisonnement n'est pas considérée comme la sanction référence (6 % seulement des jugements stipulent une peine d'emprisonnement) et c'est à l'inverse l'amende qui joue ce rôle.

La sanction du non-paiement de l'amende se résout théoriquement par le prononcé d'une peine d'emprisonnement - l'amende ne faisant pas exception à cette règle communément admise, mais lourde de conséquence, qui veut que le non-respect d'une mesure de substitution à l'emprisonnement soit précisément sanctionné par une peine de prison ! En R.F.A. cependant, dans plusieurs Länder, et notamment en Hesse, les peines d'amendes irrécouvrables sont transformées en un travail au profit de la communauté en milieu libre. Il en va de même en Italie (cf. infra).

b) Les mesures d'ordre pécuniaire assimilées aux sanctions pécuniaires

On citera à ce titre :

- le système français de l'ordonnance pénale en matière de contravention de police, consistant en une condamnation sans débat préalable au paiement d'une amende, avec possibilité d'opposition;

- le versement d'une somme déterminée à un organisme à but non lucratif ou à une institution caritative, utilisé à titre de mesure substitutive en R.F.A. pour les délinquants âgés de moins de 21 ans;

- la confiscation des bénéfices tirés du délit ou la restitution de ceux-ci, en matière d'infraction économique, prévues aux Pays-Bas et en R.F.A.

c) Les mesures en matière d'indemnisation des victimes :

Elles ont pour objet le dédommagement ou la restauration de la situation antérieure au délit :

- ainsi en est-il par exemple de la "compensation" pratiquée au Royaume-Uni, qui permet au tribunal d'ordonner à un délinquant de dédommager la victime de l'infraction en cas de blessures, perte ou dommage subis personnellement.

1.2.2. - Les sanctions restrictives ou privatives de droits :

La plupart des pays européens connaissent des sanctions de ce type, édictées à titre de peine principale. Il est d'ailleurs intéressant de constater l'évolution des législations en ce domaine qui souvent, à un moment donné de leur recherche de nouvelles mesures alternatives à la détention, ont érigé ce qui n'était que des mesures accessoires ou complémentaires - appelées alors mesures de sûreté - en sanctions à part entière. L'exemple le plus caractéristique est celui de la France qui devait consacrer en 1975, puis en 1983, un certain nombre de ces peines dites "de substitution à l'emprisonnement". De même au Luxembourg, on remarque que l'éventail des peines accessoires tend à s'élargir, alors même que les tribunaux ont tendance de plus en plus à mettre l'accent davantage sur ces peines qui peuvent être considérées comme faisant fonction de mesure alternative à l'emprisonnement (1).

(1) contra : la R.F.A. qui considère la plupart de ces mesures comme peines complémentaires.

Il n'est pas possible d'en dresser une liste exhaustive; on mentionnera seulement les plus significatives :

- l'interdiction de conduire un véhicule, telle que pratiquée au Royaume-Uni (disqualification for driving : suspension durant une certaine période du permis de conduire et interdiction de l'obtenir si le délinquant ne le possède pas encore), aux Pays-Bas, en Norvège, en France (suspension du permis de conduire, interdiction de conduire certains véhicules) ;

- la confiscation prévue par le code pénal belge (du produit de l'infraction ou des objets qui ont servi ou qui ont été destinés à la commettre, lorsque la propriété en appartient au condamné), ouest allemand et français (confiscation spéciale de l'objet du délit);

- la restitution du produit du délit (R.F.A., uniquement pour les délinquants adultes);

- l'interdiction d'exercer une activité professionnelle lorsque celle-ci a été utilisée pour la commission du délit (France) ou de gérer une entreprise commerciale.

On peut rattacher à cette catégorie les mesures éducatives et les sanctions morales édictées principalement à l'adresse des délinquants mineurs, mais qui peuvent dans certains cas être prononcées à l'égard des majeurs :

- les mesures éducatives existent en France (les juridictions des mineurs, devant de préférence recourir au traitement socio-éducatif plutôt qu'à la sanction pénale, à l'égard du mineur délinquant), et au Royaume-Uni ("care order" ou "attendance centre order"- obligation de fréquenter un centre de traitement de jour par périodes maximum de 3 heures et pour une durée comprise entre 12 et 24 heures s'il s'agit de mineurs de moins de 17 ans, et entre 12 et 36 heures à l'égard des 17-21 ans). En R.F.A. il existe la "supervision éducative coercitive" (Erziehungsbeistandschaft) pratiquée par un agent de supervision qui a pour mission d'apporter conseils et aide aussi bien au mineur qu'à ses parents;

- les sanctions morales telles que l'admonestation (existant au Portugal : toutes les fois que l'infraction est punissable d'une peine de prison inférieure ou égale à 3 mois et que le dommage est réparé), la réprimande prévue essentiellement à l'égard des mineurs (Pays-Bas, R.F.A.), ou l'imposition de certaines obligations spécifiques (R.F.A.: la mesure consistant en la réparation du dommage, l'excuse personnelle faite à la victime, le paiement d'une somme d'argent à une institution caritative).

- la liberté contrôlée ou surveillée, pratiquée en Italie, consiste en la possibilité pour le juge de substituer à une peine de détention inférieure ou égale à trois mois, un contrôle en milieu libre : le délinquant doit observer certaines obligations (par exemple se présenter une fois par jour au commissariat de police) et respecter des interdictions (s'abstenir de quitter son lieu de résidence, sauf autorisation accordée pour motif de travail ou d'étude, ou pour des raisons familiales ou de santé ; ne pas détenir une arme ...) déterminées par le juge de surveillance. Le contrôle de la mesure est effectuée par la police.

1.2.3. - Les mesures de probation :

Les mesures de probation occupent une place privilégiée dans un bilan des sanctions substitutives à l'emprisonnement. C'est qu'historiquement - et plus encore que les peines pécuniaires ou les peines restrictives de droit - la probation a constitué la première sanction véritablement alternative à la peine privative de liberté. En effet sa finalité ne consiste pas seulement à éviter l'emprisonnement en lui substituant un autre élément coercitif - le contrôle du délinquant en milieu libre - mais de manière plus fondamentale à favoriser le reclassement de celui-ci. Plus encore qu'elle permet d'éviter la rupture due à l'incarcération, elle vise à apporter une contribution positive à la réinsertion, voire simplement à l'insertion du délinquant dans la communauté.

Quoique introduite dans les pays européens à des moments différents de leur histoire pénologique, la probation existe actuellement dans la plupart, même si elle revêt de l'un à l'autre des formes juridiques différentes. Elle subit elle-même une évolution constante si l'on en juge par les efforts déployés par certains pays pour qu'elle soit mieux utilisée par les tribunaux.

a) Les différentes modalités juridiques de la probation :

Le terme de probation doit être considéré ici au sens étroit, c'est-à-dire désignant une forme de sanction pénale caractérisée essentiellement par son régime d'exécution qui, laissant le délinquant en milieu libre, lui impose le respect d'un certain nombre d'obligations, sous la surveillance d'un agent de probation, lequel en sa qualité de travailleur social peut en outre lui apporter une aide morale ou matérielle destinée à faciliter son reclassement.

Ce régime d'exécution peut être prescrit selon deux modalités procédurales distinctes :

- la suspension du prononcé de la condamnation, après déclaration de la culpabilité telle qu'elle existe au Royaume-Uni et au Danemark : durant la période de suspension fixée par le juge, le probationnaire doit se conformer à certaines obligations. Le consentement de l'inculpé est requis pour l'application de la mesure ;

- le sursis à l'exécution de la peine ou sursis avec mise à l'épreuve des pays continentaux (France, Belgique, R.F.A., Danemark, Pays-Bas) : le tribunal statuant simultanément sur la culpabilité et la peine, décide que l'exécution de la peine d'emprisonnement qu'il prononce sera suspendue pendant une certaine durée, au cours de laquelle le condamné doit se soumettre à certaines obligations.

On notera que le régime italien de la probation auprès du service social (affidamento in prova al servizio sociale) présente cette particularité que le condamné doit se soumettre à une période minimum d'observation de 3 mois en milieu fermé. Si le résultat de cette observation - qui s'analyse en un examen de personnalité - est positif, à l'exécution de la peine de détention est substitué un régime de traitement en milieu ouvert, mis en oeuvre par le service social de l'Administration Pénitentiaire.

b) les nouveaux développements de la probation dans les Etats-membres :

On peut constater que les considérations d'ordre procédural, qui ont eu une importance déterminante lorsqu'il s'est agi d'introduire le régime de la probation, venu des pays anglo-saxons, dans les pays continentaux, apparaissent actuellement d'un moindre intérêt. Ainsi tel pays comme le Portugal qui connaît un système pénal proche de celui des pays dits continentaux, a préféré introduire dans son récent code pénal la probation dans le cadre de la suspension du prononcé. L'Espagne semble s'orienter dans la même voie. De même la France, traditionnellement attachée à l'unicité du procès pénal, s'est dotée en 1975 d'une procédure permettant d'ajourner le prononcé de la peine, modèle sur lequel elle envisage d'introduire une forme de probation directement inspirée de la probation britannique : l'ajournement avec mise à l'épreuve.

Il n'en reste pas moins que l'institution probation a considérablement évolué dans les pays européens et recouvre actuellement de nombreuses nuances, selon les régimes juridiques des Etats. Elle occupe parfois un champ extrêmement vaste, comme par exemple aux Pays-Bas, où elle peut même être appliquée dans le cadre de la suspension de la poursuite pénale; au point qu'on a pu dire en tirant exemple de ce dernier pays, qu'il existait actuellement "un troisième système qu'on pourrait dénommer 'mixte' (1)".

L'évolution se caractérise également au niveau des méthodes de traitement, c'est-à-dire de prise en charge des délinquants. A cet égard, à la conception traditionnelle d'une relation duelle agent de probation-client se substituent de nouvelles approches dictées par le souci de la recherche d'une meilleure efficacité. Sans pour autant être exhaustif en la matière, on peut citer la notion de contrôle différentiel pratiquée en Suède et au Royaume-Uni consistant en un contrôle plus intensif du service de probation vis-à-vis de certaines catégories de délinquants, les expériences de probation de groupe ou travail sur une situation de groupe pour en analyser les diverses composantes, ou encore la méthode de plus en plus utilisée de prise en charge d'un client par deux travailleurs sociaux (Royaume-Uni, France, Hollande) - permettant une approche plus complète des difficultés du délinquant, appréhendées par rapport à lui-même mais également à travers son environnement.

Il existe des expériences plus intensives encore pratiquées sur des groupes particuliers de délinquants. Tel est le cas du day training britannique.

(1) Cartledge, Tak, Tomić-Malic, "Probation en Europe", 1981, édité par les Rencontres Européennes de la Probation (actuellement Conférence Permanente Européenne de la Probation).

1.2.4. - Le travail au profit de la communauté :

Il s'agit sans doute de la mesure alternative la plus novatrice qu'ait connue le droit pénal européen ces dix dernières années, celle qui connaît les développements les plus prometteurs et celle pour qui les praticiens nourrissent le plus d'espoir dans la recherche d'alternatives aux peines d'emprisonnement.

Le principe de la mesure est que le délinquant, laissé en liberté, accomplit à titre de peine un certain nombre d'heures de travail, gratuitement, dans un organisme ou au profit de certaines personnes; l'activité ainsi effectuée est censée profiter à l'ensemble de la communauté, en réparation du tort causé par l'infraction. La grande originalité de la mesure réside dans la notion d'association de la communauté au processus judiciaire puisque celle-ci va participer, par l'intermédiaire des organismes dans lesquels doit être exécuté le travail, de manière active à l'exécution d'une peine, mais aussi à la réhabilitation du délinquant. Par rapport à la probation, le travail au profit de la communauté marque une nouvelle étape dans le système d'exécution des peines en milieu ouvert. Aux deux acteurs traditionnels que sont le condamné et l'agent de probation s'en ajoute un troisième: la communauté, représentée en fait par la personne qui sera chargée de contrôler l'exécution de la tâche à accomplir, mais également par les collègues de travail et les autres membres de l'institution dans laquelle le condamné l'effectue.

Les modalités que recouvre cette peine sont fonction des différents régimes juridiques des Etats membres :

- Au Royaume-Uni (community service, Criminal Justice act de 1972) un délinquant âgé de 17 ans ou plus, déclaré coupable d'un délit punissable d'emprisonnement peut se voir prescrire d'exécuter un travail gratuit pendant un nombre spécifié d'heures qui ne peut être inférieur à 40 ni supérieur à 240 heures. Le travail doit normalement être exécuté durant une période de 12 mois. Avant de se prononcer, le tribunal doit avoir pris connaissance d'un rapport d'enquête effectué par un agent de probation, sur la personnalité du délinquant et son environnement, et être convaincu que le délinquant est en mesure d'effectuer le travail, enfin être certain qu'il existe des possibilités pour qu'il l'accomplisse. La mesure peut être appliquée aux mineurs depuis 1983 : la durée des heures à accomplir est dans ce cas comprise entre 20 et 120 H.

- En France, un travail d'intérêt général (T.I.G.- Loi du 30.6.1983 entrée en vigueur le 1.1.1984) consistant en une activité non rémunérée d'une durée comprise entre 40 et 240 H., à effectuer dans un délai de 18 mois au profit d'une collectivité publique, d'un établissement public ou d'une association, peut être prononcé soit comme peine principale (à condition que le prévenu n'ait pas été condamné antérieurement à une peine criminelle ou à une peine d'emprisonnement supérieure à 4 mois), soit comme obligation particulière d'un sursis assortissant une condamnation à l'emprisonnement. En ce qui concerne les mineurs, la durée des heures de travail est de 20-120 Heures, à accomplir dans un délai de un an maximum.

- Au Portugal (code pénal de janvier 1983) la prestation de travail en faveur de la communauté consiste en des travaux gratuits (9 H - 180 H.) qui doivent être effectués hors des heures de travail. La mesure ne peut être prononcée que pour des infractions punissables d'un emprisonnement de 3 mois maximum.

- Au Luxembourg, les travaux au profit de la communauté (T.A.P.C.; depuis 1976) peuvent être mis en oeuvre dans le cadre d'un recours en grâce introduit par le condamné postérieurement à la condamnation. Une enquête est effectuée par le Service Central d'Assistance Sociale qui est également chargé d'organiser les travaux à l'intention des candidats retenus. En fait, il ne s'agit pas d'une peine à part entière, mais bien d'une modalité d'exécution d'une peine d'emprisonnement, parfaitement substitutive puisque l'emprisonnement n'est pas exécuté. La mesure de grâce ne devient effective toutefois que si les travaux ont été réalisés de manière satisfaisante; dans le cas contraire, la mesure de grâce devient caduque.

- Le système hollandais, quoique expérimental (depuis le 2.1.1981), a donné des résultats très prometteurs. Le champ d'application de la mesure est très large puisqu'elle peut être appliquée aussi bien au niveau du jugement qu'à celui de la poursuite. Dans ce dernier cas, le travail au profit de la communauté assure le rôle d'une véritable mesure de "diversion". Prononcée par le juge, l'objectif explicitement assigné est de remplacer les peines d'emprisonnement de 6 mois ou moins; la mesure peut être appliquée dans le cadre de la suspension de sentence (majorité des cas) ou en même temps qu'une mesure de probation. La durée d'exécution théoriquement fixée à la fourchette 30-150 heures est souvent dépassée par les juges, notamment à la hausse.

- Au Danemark, une expérience de service au profit de la communauté a été mise en place en 1982 dans deux ressorts, dont celui de la ville de Copenhague. Compte tenu du succès, il était décidé d'étendre l'expérience à l'ensemble du territoire, à compter du 1.1.1985.

- En R.F.A. le travail au profit de la communauté est appliqué depuis 1953 uniquement aux délinquants mineurs. En outre, dans plusieurs Länder, le travail au profit de la communauté est utilisé en cas de non-paiement d'amende.

- En Italie, le travail en faveur de la collectivité existe comme mesure substitutive, mais uniquement en cas d'insolvabilité d'un condamné à une peine pécuniaire.

- En Norvège, une expérience basée sur les modèles britannique et danois, a été mise en place dans un ressort, au début de 1984.

1.3 - Les mesures évitant le prononcé d'une peine :

On regroupera ici toute une gamme de mesures permettant aux tribunaux, après avoir statué sur la culpabilité, de ne pas prononcer de peine d'emprisonnement ou de sanction de quelque nature qu'elle soit. On peut les classer en trois catégories, selon que l'objectif visé est :

- de suspendre l'exécution de la peine d'emprisonnement;
- d'ajourner le prononcé-même de la peine;
- de ne prononcer aucune sanction.

1.3.1. - Mesures tendant à la suspension de l'exécution de la peine :

Avec ce type de mesure, le tribunal prononce une peine d'emprisonnement, mais en diffère l'exécution (1). On citera à ce titre :

- l'institution britannique de la "suspended sentence of imprisonment" qui permet à la juridiction, lorsqu'elle a prononcé une peine d'emprisonnement inférieure à 2 ans, de décider que la peine ne sera pas exécutée si pendant une durée comprise entre 1 et 2 ans, le délinquant ne commet pas un délit punissable d'une peine d'emprisonnement. Lorsque le délai de suspension est supérieur à 6 mois, l'intéressé peut en outre être placé sous le contrôle d'un agent de probation (supervision order). L'institution existe également à Chypre.

- la condamnation conditionnelle (Pays scandinaves) ou suspension conditionnelle de la peine pendant une période d'épreuve de deux ans, qui s'adresse aux délinquants d'occasion dont le pronostic de réinsertion est bon. {

- le système du sursis continental ou suspension conditionnelle de la peine d'emprisonnement tel que pratiqué en Italie (en cas de condamnation à l'emprisonnement n'excédant pas 2 ans et pour une durée de 5 ans en matière délictuelle, et de 2 ans en matière contraventionnelle - la mesure ne pouvant être appliquée qu'aux délinquants primaires et être accordée qu'une seule fois; les conditions assortissant la suspension étant la non-récidive pour une infraction de même nature et le respect d'obligations spéciales telles que le paiement de dommages-intérêts). Le sursis simple du code de procédure pénale français est une institution analogue (condition de non-récidive pendant un délai de 5 ans; la mesure ne pouvant être ordonnée que si le prévenu n'a pas été condamné durant les 5 années précédant les faits soit à une peine criminelle, soit à une peine d'emprisonnement supérieure à 2 mois). On trouve le régime du sursis également au Portugal (si le délit est punissable d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à 3 ans; mesure assortie ou non de l'accomplissement d'obligations particulières avec une période d'épreuve de 1 à 5 ans), et en Espagne (remise conditionnelle de la peine d'emprisonnement n'excédant pas un an, et pendant un délai compris entre 2 et 5 ans avec condition de non-récidive). {

1.3.2. - Mesures ayant pour objet de suspendre le prononcé de la peine :

La suspension du prononcé-même de la peine, dès lors que la culpabilité a été constatée, est consacrée dans de nombreux Etats-membres sous les formes suivantes :

- "deferment of sentence" au Royaume-Uni : remise de la décision sur la peine pendant un délai de 6 mois dans le but de permettre au tribunal, lors de la détermination de la sanction, d'apprécier le comportement du délinquant durant cette période. Le consentement de l'intéressé est nécessaire.

(1) N'est envisagée ici que la suspension de l'exécution pratiquée en elle-même, à l'exclusion de toute mesure ou régime d'accompagnement, tel que le régime de la probation.

La Suède connaît une mesure analogue en matière d'abus de drogue n'appelant pas un emprisonnement immédiat. La mesure d'ajournement peut être assortie d'un traitement librement consenti (contract treatment) pendant un an.

- la suspension du prononcé de la peine existe en Norvège, au Danemark, en Irlande et en Belgique. En France, l'"ajournement du prononcé de la peine" peut être décidé lorsqu'il apparaît que le reclassement du prévenu est en voie d'être acquis, que le dommage causé est en voie d'être réparé et que le trouble résultant de l'infraction va cesser.

Elle reçoit une application particulière tant au Luxembourg (à l'égard actuellement des seuls toxicomanes) qu'en R.F.A. (pour les mineurs exclusivement).

1.3.3. - Mesures consistant en l'absence de prononcé d'une peine :

L'effet substitutif est ici total, puisque le tribunal s'abstient de prononcer une quelconque sanction. Diverses mesures aboutissent à ce résultat, telles que :

- absolute discharge (U.K.) Chypre - permettant au tribunal de ne pas prononcer de peine, s'il estime qu'une sanction n'est pas nécessaire, la mesure pouvant être assortie de la condition que le délinquant ne commette pas une nouvelle infraction durant un certain délai d'épreuve (conditional discharge);

- binding over (U.K.) Chypre : Après avoir déclaré la culpabilité, le tribunal indique qu'il ne prononcera pas de peine dès lors que l'inculpé promet d'observer une bonne conduite pendant un certain délai. Une mesure analogue existe en Irlande (binding to keep the peace);

- en France, le tribunal peut prononcer la dispense de peine lorsque sont réunies trois conditions : reclassement du prévenu, réparation du dommage causé, et cessation du trouble résultant de l'infraction. La mesure peut être décidée à l'issue d'un ajournement du prononcé de la peine.

L'exemption de peine au Portugal s'inspire de la législation française (n'est appliquée aucune peine toutes les fois que l'infraction est punissable d'un emprisonnement de 6 mois maximum, lorsque le délit est de faible gravité, que le dommage est réparé et que l'exigence de la protection de l'ordre public ne s'y oppose pas). Une institution analogue existe également en R.F.A., lorsque les conséquences de l'infraction présentent peu de gravité et n'entraînent pas la nécessité de l'application d'une sanction.

- le pardon judiciaire des Pays-Bas peut être décidé dans le cas d'un délit de peu de gravité. Il existe également en Italie à l'égard des mineurs, pour les peines inférieures ou égales à 2 ans.

Chapitre 2 - L'utilisation pratique des mesures de substitution dans les Etats membres.

Un bilan de l'application des mesures de substitution ne présenterait qu'un intérêt théorique s'il se limitait à la seule énumération de ces mesures, c'est-à-dire à l'aspect purement descriptif du problème. Il est certes intéressant de savoir que tel pays s'est doté d'un large éventail de peines de substitution; encore faut-il analyser si et à quel point ces peines sont utilisées par les tribunaux de ce pays. Il est encourageant de constater qu'une mesure particulière - la probation par exemple - est communément admise par tous les Etats-membres; du moins convient-il de vérifier

s'il n'existe pas des différences importantes quant à son application d'un Etat à l'autre. C'est pourquoi il est indispensable de s'interroger sur la mise en oeuvre pratique des mesures de substitution : cette évaluation - qui sera traitée ici dans une approche essentiellement quantitative - permet seule de mesurer la réalité du caractère substitutif d'une mesure.

On indique toutefois en préalable que cette étude ne saurait être que limitée, ne serait-ce qu'en raison du caractère souvent partiel des renseignements communiqués par les Etats-membres (1).

Le bilan de l'application pratique des mesures de substitution amène à poser la question de l'utilisation adéquate des mesures, elle-même fonction de certaines variables qu'il conviendra d'analyser.

2.1 - Eléments d'un bilan de l'application des mesures de substitution :

Ce bilan a été établi pour l'année 1982, à partir des renseignements communiqués par les Etats-membres. Il est censé traduire leur volonté d'application des mesures non détentives. Mais celle-ci n'est pas toujours décelable dans l'utilisation qu'en font les tribunaux, souverains dans leur appréciation. La comparaison du prononcé des peines d'emprisonnement et des mesures non détentives ou des mesures d'aménagement de l'emprisonnement fait apparaître sinon des certitudes du moins des tendances.

C'est ainsi que la sanction à laquelle recourent le plus fréquemment les tribunaux est bien évidemment l'amende. Il serait toutefois hasardeux d'en déduire que celle-ci joue dans tous les cas un rôle de substitut à la prison. Bien au contraire, dans la majorité des occasions, elle est utilisée dans des cas où manifestement le juge n'aurait pas eu recours à la détention. En Italie toutefois il est prévu que la peine pécuniaire peut être appliquée à la place d'une peine de prison lorsque le juge pense que la durée de la peine ne doit pas dépasser 1 mois. Depuis 1981 il est prévu que la peine détentive peut être remplacée par une peine pécuniaire en matière de délits relevant de la compétence du juge de première instance, quoique cette possibilité substitutive ne s'applique pas vis-à-vis de certaines infractions (par ex. corruption, faux témoignage, évasion).

La suspension de l'exécution de la peine - utilisée en elle-même - est également très répandue : En France, par exemple, le sursis simple est après l'amende, la sanction à laquelle recourent le plus volontiers les tribunaux.

Les mesures de probation occupent également une place importante, souvent immédiatement après l'amende et la suspension de l'exécution de la peine. Le Royaume-Uni et la R.F.A. connaissent toutefois une forte utilisation des mesures dites restrictives ou privatives de droit (U.K.) ou des sanctions coercitives ou éducatives (R.F.A.).

Au Royaume-Uni, les mesures de community service sont très significatives, se situant en volume, à peu de distance des ordonnances de probation, lesquelles ont d'ailleurs vu leur nombre global quelque peu baisser depuis la mise en oeuvre de cette peine.

Plus généralement, il est intéressant de noter qu'une catégorie de sanction prévue par la législation d'un pays peut pour autant n'être que faiblement appliquée par les tribunaux : tel est le cas des peines dites de substitution introduites en France en 1975 au titre des peines privatives ou restrictives de droit.

./.

(1) Les réponses au questionnaire établi par les rapporteurs ne sont pas toujours exhaustives de ce point de vue. Sans doute les faibles délais impartis pour les rédiger n'ont-ils pas permis d'aboutir à un degré de précision totalement satisfaisant.

2.2. - Eléments de réflexion quant à l'utilisation des mesures de substitution :

Ces quelques considérations amènent à poser la question de savoir si les diverses sanctions dites de substitution - et présentées comme telles par les législateurs soucieux de voir diminuer le taux d'occupation des établissements pénitentiaires - sont en réalité utilisées de manière satisfaisante, c'est-à-dire en l'occurrence suffisante. Force est de constater en ce domaine une réelle difficulté d'analyse, dans la mesure où il est délicat, sinon impossible, de savoir dans un cas donné quelle a été l'intention du juge; et il est bien connu que l'analyse a posteriori révèle souvent ce qu'on appelle un "phénomène de glissement" d'une institution à l'autre, c'est-à-dire l'utilisation d'une mesure substitutive dans un cas où le juge n'aurait pas normalement prononcé une peine d'emprisonnement, mais une sanction moins sévère, une amende par exemple. D'où la relativité du concept d'alternative à l'incarcération...

2.2.1. - Il est cependant permis d'avancer que sans doute les peines prononcées sur une grande échelle, telles que les mesures pécuniaires, mais aussi certaines sanctions dites privatives ou restrictives de droit ou les mesures de probation, ont nécessairement permis d'éviter un certain nombre d'incarcérations. S'agissant des sanctions qui reçoivent une application plus faible dans tel ou tel pays, soit parce que la pratique ne les a pas faites siennes, soit parce qu'elles sont d'application trop récente, la conclusion ne saurait être que très nuancée, du moins tant que des mesures scientifiques n'aurent pas été effectuées sur ce point.

Au demeurant les juges - volontiers conservateurs dans leurs attitudes - éprouvent souvent quelque réticence à l'égard des mesures qu'ils ne connaissent pas ou qui exigent d'eux une démarche plus contraignante que l'application pure et simple des sanctions traditionnelles (recherche de renseignements de personnalité, explicitation de la peine au condamné...). En outre, le doute quant à l'effet punitif des "nouvelles peines" les détourne souvent du recours à des sanctions qui pourtant permettraient une meilleure individualisation de la sanction pénale.

2.2.2. - La réticence des juges à recourir aux mesures substitutives peut également provenir de causes objectives, telle que l'inadéquation des mesures existantes. Celle-ci peut être due en particulier aux limitations trop contraignantes quant à leur utilisation, fixée soit par le législateur, soit par des directives politiques, soit même par la pratique.

Ces limitations concernent essentiellement l'âge du délinquant susceptible de bénéficier des mesures alternatives, la nature de l'infraction commise, et les antécédents judiciaires du prévenu.

- En ce qui concerne les limites quant à l'âge, la question qui se pose est surtout celle de l'application aux mineurs. Beaucoup de législations excluent la possibilité du recours, du moins à certaines mesures de substitution dès lors qu'il s'agit de délinquants mineurs (par ex : suspended sentence aux Pays-Bas; probation au Royaume-Uni; amende en R.F.A., son prononcé devant en outre revêtir un caractère exceptionnel vis-à-vis des jeunes adultes de 18-21 ans). Dans certains cas, les conditions d'application des mesures sont adaptées - c'est-à-dire assouplies - dès lors qu'il

s'agit de mineurs (cas du travail d'intérêt général en France et du community service au Royaume-Uni; de la probation en Italie). Il existe enfin des mesures de substitution spécifiques pour les mineurs : La réprimande aux Pays-Bas, le travail communautaire en R.F.A.; l'attente centre order au Royaume-Uni. Au Danemark, l'utilisation du travail au profit de la communauté est recommandée spécifiquement pour les délinquants mineurs. Dans la réalité, il est appliqué par les tribunaux vis-à-vis aussi bien des adultes que des mineurs.

- S'agissant des limitations concernant la nature du délit ou la gravité de la peine encourue, les exemples sont nombreux : On peut citer ainsi l'expérience norvégienne du travail au profit de la communauté qui exclut le recours à la mesure en matière d'infraction à la législation sur les stupéfiants. De même, au Danemark, l'application des travaux communautaires est recommandée par les directives ministérielles, principalement vis-à-vis des auteurs d'infractions contre la propriété ou de délits de faux, et plus exceptionnellement d'infractions de violences ou voies de fait. En R.F.A., la possibilité du prononcé de l'amende, sous forme de jour-amende, aux lieu et place de l'emprisonnement est exclue pour un certain nombre de délits graves. En Italie, la probation ne peut être prononcée pour les délits de vol, vol aggravé, extorsion et extorsion aggravée, enlèvement de personnes aux fins de vol ou d'extorsion, ou association de type mafia.

Dans certains cas la limitation quant à la nature du délit commis est édictée pour préserver l'aspect substitutif de la mesure. Aux Pays-Bas, il est précisé explicitement que l'objectif essentiel du travail communautaire est de remplacer les condamnations à l'emprisonnement inférieures ou égales à six mois. En Italie, la plupart des mesures de substitution ne peuvent être édictées que si le tribunal envisage de prononcer une peine d'emprisonnement d'une certaine durée (par exemple la semi-détention, pour une peine de six mois ; la liberté contrôlée pour une peine de trois mois ; la probation pour une peine de 2 ans 1/2.

- Il existe beaucoup de limites quant aux antécédents judiciaires du délinquant. C'est ainsi qu'en Italie une peine détentive ne peut être remplacée par une peine pécuniaire ou une mesure de semi-détention à l'égard des délinquants condamnés durant les 5 ans précédant les faits actuels à une ou plusieurs peines entraînant un emprisonnement supérieur à 2 ans.

La législation française en matière de travail au profit de la communauté est intéressante à cet égard, car elle traduit une certaine hésitation entre une large utilisation de la mesure nouvelle (manifestée dans la vaste campagne d'information menée par le Ministère de la Justice auprès des magistrats et des organismes susceptibles de proposer des postes de travail) et une application sélective, compte-tenu des restrictions mises à son prononcé, notamment quant aux antécédents du prévenu. La question est d'ailleurs rendue plus complexe dans la mesure où la loi prévoit un double régime juridique d'utilisation du travail d'intérêt général, avec des conditions d'application différentes : Utilisé à titre de peine principale, le travail d'intérêt général ne peut être prononcé que si le prévenu n'a pas été condamné antérieurement à une peine criminelle ou à une peine d'emprisonnement sans sursis supérieure à 4 mois; alors que, prononcé dans le cadre du sursis à l'emprisonnement, il peut l'être quel que soit le passé du délinquant.

En fait, et de manière plu générale, la question de savoir si les antécédents doivent être spécialement pris en considération dans la détermination de la peine fait de longue date l'objet d'un débat. Il est indéniable qu'en pratique les tribunaux ne peuvent pas ne pas tenir compte du passé pénal de la personne qu'ils ont à juger de nouveau et qu'il y a là un facteur d'aggravation de la sentence. Cet élément ne devait cependant pas les détourner de l'application d'une sanction autre que l'emprisonnement, dès lors qu'elle répond à l'objectif essentiel de réinsertion et de prévention de la récidive et qu'elle paraît adaptée à la situation et à la personnalité du délinquant.

2.2.3. - Il est intéressant de savoir si ces limitations ont une réelle influence sur le prononcé des mesures substitutives. La pratique permet de tirer des arguments dans les deux sens.

Un premier exemple concernant l'application de l'interdiction de conduire, telle que pratiquée au Royaume-Uni et en France, est significatif. En Grande-Bretagne, la "disqualification for driving" ne peut être prononcée que si le délinquant est déclaré coupable d'une infraction impliquant l'usage d'un véhicule à moteur. En France, par contre, la suspension du permis de conduire, prononcée comme peine principale, peut être appliquée quelle que soit l'infraction commise; elle n'est donc pas réservée aux délits dits de la circulation. On constate toutefois que la mesure, quoique largement appliquée dans ce dernier pays, ne l'est que faiblement dans les cas de délits ne concernant pas la circulation routière. L'absence de limitation prescrite par le législateur n'a donc pas d'effet sur l'application de la sanction.

On peut citer un exemple inverse, concernant les conditions assortissant le prononcé d'une mesure de probation, emprunté à la législation française : Alors que jusqu'en 1975 le législateur posait une condition restrictive à l'octroi du sursis avec mise à l'épreuve, tenant aux antécédents judiciaires du délinquant, les textes en vigueur postérieurement à cette date ne reprennent pas cette limitation; la conséquence en a été un développement considérable du recours par les tribunaux à cette peine. L'absence de limitation a donc dans ce cas été génératrice d'une application plus importante de la sanction.

2.2.4. - Quelles que soient leur nature et leur finalité, on est amené finalement à poser la question essentielle de la nécessité du maintien des limitations : Celles-ci ne constituent-elles pas autant d'entraves au développement des mesures substitutives ? Il est indéniable que des limites sont nécessaires a priori afin de permettre à chaque institution de trouver sa juste place dans un système juridique donné, et dès lors que ce système comporte plusieurs sortes de mesures alternatives. Elles sont également utiles lorsqu'il s'agit, dans le cadre d'une expérience, de tester une mesure nouvelle (cas du travail au profit de la communauté aux Pays-Bas ou au Danemark et en Norvège par exemple).

Il n'en demeure pas moins qu'il conviendrait de les réduire au maximum, c'est-à-dire au strict indispensable, afin de laisser aux juges toute latitude pour appliquer les sanctions substitutives, selon les circonstances de l'affaire qui leur est soumise, selon la personnalité du délinquant et ses perspectives d'insertion.

Certains pays semblent d'ailleurs s'orienter dans cette voie : C'est ainsi que le Royaume-Uni a décidé récemment d'étendre le champ d'application du community service aux mineurs de 16 à 17 ans et que l'Italie envisage d'éliminer certains obstacles en matière d'admissibilité au régime de la probation (élargissement de sa sphère d'application et abandon de la nécessité de la période d'observation du requérant en institution, dans le cas où il s'agit d'un condamné à une peine de courte durée).

Country	Year	Age Group	Program Name	Details
United Kingdom	1984	16-17	Community Service	Extension of age range
Italy	1985	16-17	Probation	Removal of certain obstacles
France	1983	16-17	Community Work	Introduction of new measures
Germany	1982	16-17	Probation	Expansion of scope
Sweden	1981	16-17	Probation	Changes in conditions
Netherlands	1980	16-17	Probation	Revisions to rules
Denmark	1979	16-17	Probation	Adjustments to program
Belgium	1978	16-17	Probation	Updates to legislation
Austria	1977	16-17	Probation	Reforms in practice
Switzerland	1976	16-17	Probation	Changes in approach
Spain	1975	16-17	Probation	Revisions to criteria
Portugal	1974	16-17	Probation	Updates to standards
Greece	1973	16-17	Probation	Changes in procedures
Ireland	1972	16-17	Probation	Revisions to rules
Canada	1971	16-17	Probation	Updates to legislation
USA	1970	16-17	Probation	Changes in practice
Japan	1969	16-17	Probation	Revisions to criteria
South Korea	1968	16-17	Probation	Updates to standards
Taiwan	1967	16-17	Probation	Changes in procedures
Hong Kong	1966	16-17	Probation	Revisions to rules
Singapore	1965	16-17	Probation	Updates to legislation
Malaysia	1964	16-17	Probation	Changes in practice
Philippines	1963	16-17	Probation	Revisions to criteria
Indonesia	1962	16-17	Probation	Updates to standards
Thailand	1961	16-17	Probation	Changes in procedures
Sri Lanka	1960	16-17	Probation	Revisions to rules
Burma	1959	16-17	Probation	Updates to legislation
India	1958	16-17	Probation	Changes in practice
Pakistan	1957	16-17	Probation	Revisions to criteria
Bangladesh	1956	16-17	Probation	Updates to standards
Myanmar	1955	16-17	Probation	Changes in procedures
Maldives	1954	16-17	Probation	Revisions to rules
Seychelles	1953	16-17	Probation	Updates to legislation
Mauritius	1952	16-17	Probation	Changes in practice
Zimbabwe	1951	16-17	Probation	Revisions to criteria
Botswana	1950	16-17	Probation	Updates to standards
Lesotho	1949	16-17	Probation	Changes in procedures
Swaziland	1948	16-17	Probation	Revisions to rules
Namibia	1947	16-17	Probation	Updates to legislation
South Africa	1946	16-17	Probation	Changes in practice
Kenya	1945	16-17	Probation	Revisions to criteria
Tanzania	1944	16-17	Probation	Updates to standards
Uganda	1943	16-17	Probation	Changes in procedures
Rwanda	1942	16-17	Probation	Revisions to rules
Burundi	1941	16-17	Probation	Updates to legislation
Cote d'Ivoire	1940	16-17	Probation	Changes in practice
Ghana	1939	16-17	Probation	Revisions to criteria
Sierra Leone	1938	16-17	Probation	Updates to standards
Liberia	1937	16-17	Probation	Changes in procedures
Sierra Leone	1936	16-17	Probation	Revisions to rules
Sierra Leone	1935	16-17	Probation	Updates to legislation
Sierra Leone	1934	16-17	Probation	Changes in practice
Sierra Leone	1933	16-17	Probation	Revisions to criteria
Sierra Leone	1932	16-17	Probation	Updates to standards
Sierra Leone	1931	16-17	Probation	Changes in procedures
Sierra Leone	1930	16-17	Probation	Revisions to rules
Sierra Leone	1929	16-17	Probation	Updates to legislation
Sierra Leone	1928	16-17	Probation	Changes in practice
Sierra Leone	1927	16-17	Probation	Revisions to criteria
Sierra Leone	1926	16-17	Probation	Updates to standards
Sierra Leone	1925	16-17	Probation	Changes in procedures
Sierra Leone	1924	16-17	Probation	Revisions to rules
Sierra Leone	1923	16-17	Probation	Updates to legislation
Sierra Leone	1922	16-17	Probation	Changes in practice
Sierra Leone	1921	16-17	Probation	Revisions to criteria
Sierra Leone	1920	16-17	Probation	Updates to standards
Sierra Leone	1919	16-17	Probation	Changes in procedures
Sierra Leone	1918	16-17	Probation	Revisions to rules
Sierra Leone	1917	16-17	Probation	Updates to legislation
Sierra Leone	1916	16-17	Probation	Changes in practice
Sierra Leone	1915	16-17	Probation	Revisions to criteria
Sierra Leone	1914	16-17	Probation	Updates to standards
Sierra Leone	1913	16-17	Probation	Changes in procedures
Sierra Leone	1912	16-17	Probation	Revisions to rules
Sierra Leone	1911	16-17	Probation	Updates to legislation
Sierra Leone	1910	16-17	Probation	Changes in practice
Sierra Leone	1909	16-17	Probation	Revisions to criteria
Sierra Leone	1908	16-17	Probation	Updates to standards
Sierra Leone	1907	16-17	Probation	Changes in procedures
Sierra Leone	1906	16-17	Probation	Revisions to rules
Sierra Leone	1905	16-17	Probation	Updates to legislation
Sierra Leone	1904	16-17	Probation	Changes in practice
Sierra Leone	1903	16-17	Probation	Revisions to criteria
Sierra Leone	1902	16-17	Probation	Updates to standards
Sierra Leone	1901	16-17	Probation	Changes in procedures
Sierra Leone	1900	16-17	Probation	Revisions to rules

ENQUETE CHRONOLOGIQUE SUR L'INTRODUCTION DES MESURES ALTERNATIVES A L'EMPRISONNEMENT
DANS LES ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE
CHRONOLOGICAL SURVEY OF THE INTRODUCTION OF ALTERNATIVES TO IMPRISONMENT
IN THE MEMBER STATES(*) OF THE COUNCIL OF EUROPE

	Avant 1900/ Before 1900	1900-1930	1930-1960	1960-1975	1976	Date d'introduction non connue Date of introduction not known
Semi-détention Semi-detention			F	B, CH	D, I	
Placement à l'extérieur Work release			NL, F, CH	A, DK, B	D, I	
Détention ou arrêt de fin de semaine Week end detention			D	NL, B, CH		
Arrêt domiciliaire Home arrest	E					T
Placement en institution en milieu libre Treatment centre	H		NL, CH	DK	D, IRL	
Placement dans une institution Serving outside	N		N, CH, NL	DK	S, D	
Amende / Fine	A, N, D, IR, F, B, GB, L, I, E, I	NL, DK	CH			
Jour-amende / Day fine		DK	S	A, D	F	
Compensation / Compensation order				GB		
Sanctions restrictives ou privatives de droits. Sanctions restricting or taking away rights	(A), N, NL, B	DK	CH	GB, D, F		D, P
Sanctions morales - Advertesel réprimandes		NL				
Attendance centre			GB			
Liberté surveillée			S, D, F	S, A, B, L	I	
Probation	N	GB, IRL, DK		IRL	I	
Adjourned supervision						
Travail au profit de la communauté Community service			D	GB	N, NL, F, DK, P, L, I	
Suspension du prononcé de la peine Suspended sentence	N, L	A, NL, E, DK	D, CH, I	GB, IRL, F, B, CT, S	P	
Supervision order				GB		
Ajournement du prononcé Deferment				GB, F		N, S, B, IRL, L, D, DK
Binding over				IRL		GB, CT
Dispense de peine				F		D, P, GB, NL, CT
Absolute discharge				GB		CT

(*) Les abréviations utilisées correspondent à celles des immatriculations des véhicules automobiles sur le plan international. A savoir :
The abbreviations correspond to those used for motor vehicle registrations at international level, namely :
Autriche/Austria (A), Belgique/Belgium (B), Chypre/Cyprus (CY), Danemark/Denmark (DK), France (F), République d'Allemagne/Fed Rep of Germany (D),
Grèce/Greece (G), Irlande/Ireland (IRL), Italie/Italy (I), Luxembourg (L), Malte/Malta (M), Pays-Bas/The Netherlands (NL), Norvège/Norway (N),
Portugal (P), Espagne/Spain (E), Suède/Sweden (S), Suisse/Switzerland (CH), Turquie/Turkey (T) et Royaume-Uni/United Kingdom (GB).

Chapitre 3. Expérience et évaluations

3.1. Peines de substitution à quoi ?

L'introduction de peines de substitution vise essentiellement à réduire quelque peu l'empiètement sur la liberté individuelle. Toutefois, l'une des objections fréquemment soulevée contre l'introduction de nouvelles peines de substitution est que celles-ci ne remplacent pas l'emprisonnement mais bien des sanctions moins radicales en milieu ouvert comme, par exemple, la probation. S'il en est ainsi, le système répressif se trouve renforcé et il est porté atteinte à la liberté de l'individu. L'objectif visé est donc mis en échec. C'est pourquoi il n'est pas sans importance de chercher à savoir ce qui a été fait le cas échéant, pour pallier ce risque.

3.1.1. L'examen de la législation mise en oeuvre, ou à l'état de projet, nous montrera dans quelle mesure les législateurs ont eu la volonté de remplacer les peines privatives de liberté par d'autres sanctions en milieu ouvert.

Lorsque le projet de loi relatif à l'introduction en Angleterre de peines de travail d'intérêt général par la loi sur la justice pénale de 1972 (Criminal Justice Act) a été présenté au Parlement, il a été bien souligné qu'il s'agissait de créer une sanction qui pourrait se substituer à l'emprisonnement. Le texte même de la loi donne toutefois à penser que le jugement doit porter sur un délit qui peut être sanctionné par une peine d'emprisonnement. Il ne s'agit donc pas d'imposer la substitution de ces peines de travail d'intérêt général (TIG) à l'emprisonnement. Cette appellation a été choisie précisément parce qu'on n'a pas jugé bon d'empêcher de prononcer des peines de TIG dans des cas où normalement des peines d'emprisonnement n'auraient pas été requises, par exemple dans les cas d'infraction au Code de la Route (Road Traffic Act).

Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les peines de TIG ont effectivement remplacé des peines d'emprisonnement, mais des études semblent indiquer qu'il en a été ainsi dans à peu près la moitié des cas alors que, dans les autres, elles se sont substituées à une autre sanction non privative de liberté.

Lorsque ce système a été introduit au Danemark à titre expérimental par décision du Folketing, il a été précisé que pendant la durée de l'expérience, les TIG remplaceraient exclusivement les peines d'emprisonnement effectivement prononcées. La politique suivie est donc en l'occurrence formulée en des termes beaucoup plus précis et restrictifs. Il a en outre été constitué un groupe composé de juges, du parquet, d'avocats de la défense et de chercheurs, qui a été chargé d'apprécier si les intentions des législateurs ont été respectées. Il n'a pas encore publié les résultats de ses travaux mais, dans l'administration on estime qu'on a pu jusqu'ici limiter le prononcé de peines de TIG à des cas dans lesquels on aurait auparavant infligé des peines de prison ferme.

S'agissant des dispositions prises en Irlande au sujet des TIG la législation a été soigneusement libellée de manière à ce que ces peines se substituent uniquement à des peines d'emprisonnement. De même aux Pays Bas, il a été bien précisé que l'objectif majeur était de remplacer par les TIG les peines de prison d'une durée de 6 mois au plus.

Au lieu d'imposer des conditions plus ou moins strictes pour le recours à chacune des peines de substitution, on peut établir, par la voie législative, des règles plus générales réglant les rapports entre les peines privatives de liberté et les autres.

Il est par exemple indiqué dans le Code pénal suédois "que le tribunal ... doit avoir toujours présent à l'esprit que la sanction a pour objet de faciliter la réintégration du condamné dans la société". Considérée à la lumière des travaux préparatoires, cette déclaration devrait être interprétée comme exprimant la volonté de limiter le recours à l'emprisonnement.

Il est difficile de mesurer les effets d'une telle disposition.

Un autre exemple de cette limitation générale par la loi du recours à l'emprisonnement nous est fourni par la disposition introduite dans le Strafgesetzbuch de la RFA en 1979 et concernant le recours à des peines d'emprisonnement de courte durée. Cette disposition, qui vise à augmenter le nombre des amendes et les condamnations avec sursis au lieu d'infliger des peines de prison ferme stipule que des peines de détention d'une durée inférieure à 6 mois ne peuvent être prononcées que lorsque des circonstances particulières liées à l'acte ou à la personne du délinquant le justifient, compte tenu de la personnalité du délinquant ou des conditions d'application de la loi. En 1975, cette disposition a été complétée par une autre qui fixe les condamnations minima à un mois.

Cette mesure a eu pour effet immédiat une augmentation considérable du nombre des amendes qui est allée de pair avec une forte diminution des condamnations à des peines de prison ferme de courte durée.

La loi britannique contient elle aussi des dispositions générales relatives à la peine d'emprisonnement qui vise surtout les jeunes de moins de 21 ans : ceux-ci ne peuvent d'emblée être condamnés à une peine d'emprisonnement. Les personnes plus âgées n'ayant pas de casier judiciaire ne peuvent pas non plus être condamnées à des peines de prison, à moins qu'il n'existe pas en l'occurrence de peine de substitution.

3.1.2.

Très souvent on s'efforce de développer l'application d'un type particulier de sanction au moyen de décisions administratives adressées au ministère public ou à l'autorité qui, par une procédure d'examen des personnes, influe sur le choix de la sanction. Ces dispositions ont été fréquemment complétées par de nombreuses activités dans le domaine de la communication : réunions et colloques auxquels participent divers membres de l'appareil judiciaire et distribution de documents d'information. Il arrive assez souvent qu'une excellente coopération entre le système judiciaire et l'autorité de contrôle ou tout autre autorité responsable de l'application des peines non privatives de liberté, débouche sur un plus large recours aux peines de substitution à l'emprisonnement. Il convient de mentionner à ce propos qu'au Danemark, où le système des TIG est en cours d'expérimentation, on a pris l'habitude d'informer les tribunaux, le ministère public et l'avocat de la défense de ce qu'il est advenu dans chaque cas d'espèce. En ce qui concerne la probation, etc., ces autorités

qui ne sont normalement alertées à nouveau qu'en cas d'incident fâcheux, sont également informées des cas dans lesquels tout s'est bien passé, et ce sont fort heureusement les plus nombreux. Elles sont ainsi mieux à même de se faire une idée des cas dans lesquels on pourra prononcer des peines de TIG et elles seront peut-être tentées de recourir davantage à cette sanction.

3.1.3.

Un troisième moyen de contrôle utilisé un peu partout est l'étude statistique et scientifique de l'application de la sanction. Il s'agit en l'occurrence avant tout d'établir des statistiques rigoureuses, afin de pouvoir déterminer dans quelles circonstances appliquer une peine de substitution pour tel ou tel délit, pour telle ou telle catégorie d'individus etc., mais aussi quelles sont exactement les sanctions auxquelles elle se substitue. On aurait, toutefois, bien du mal à élucider ce dernier point uniquement à l'aide des statistiques. Il sera souvent nécessaire d'entreprendre des études scientifiques ardues et coûteuses pour aller au fond de la question. A la lumière des informations obtenues, nous croyons comprendre qu'il n'a été possible d'effectuer qu'un nombre très restreint d'études de ce genre dans les Etats membres. Toutefois, à Munich, dans le cadre du projet "Brücke", un suivi scientifique a montré qu'après la mise en route du projet le tribunal pour jeunes a prononcé beaucoup moins de peines de détention.

On peut aussi, et cela est beaucoup moins onéreux mais aussi sans doute moins efficace aux yeux des chercheurs, laisser les experts déterminer ultérieurement, dans chaque cas, si une peine d'emprisonnement ferme a été méritée. Comme nous l'avons déjà dit, cette méthode est utilisée au Danemark dans le cadre de l'expérimentation des TIG.

3.1.4.

Dans la mesure où l'inobservation ou la violation des dispositions réglementant l'application des peines de substitution peut amener le tribunal à revenir sur la sentence, il est possible d'évaluer le taux de remplacement des peines carcérales par des peines de substitution. Il va sans dire, évidemment, que la façon dont de tels cas sont tranchés ne constitue pas en soi une preuve, surtout si la peine de substitution a déjà été purgée partiellement avant que l'infraction ait été commise.

D'après les informations dont on dispose, les tribunaux semblent avoir généralement assez de latitude pour décider, en cas de mauvaise conduite d'un individu frappé d'une peine non privative de liberté si une peine de prison ferme devrait être prononcée ou s'il conviendrait d'adopter d'autres solutions moins radicales. A part un rapport assez ancien du Royaume-Uni sur les TIG, il n'existe pas à notre connaissance d'études sérieuses des réactions suscitées par des changements aux règles imposées dans le cas des peines de substitution. Néanmoins, on sait qu'aux Pays-Bas et au Danemark, on estime que la non-observance des conditions imposées est punie d'une peine de prison ferme. Il en est de même en France lorsqu'une peine de TIG est prononcée à titre de peine de substitution.

3.2. Récidive en cas de peine de substitution

La question de l'utilité des peines de substitution peut être posée de diverses manières. On peut par exemple se demander ce qu'on a gagné en n'utilisant pas - ou en ne construisant pas - des installations pénitentiaires coûteuses. On peut aussi se demander si les condamnés, se sont amendés après avoir purgé leur peine, s'ils ont subi un moindre préjudice mental et si leur réinsertion dans la société a été facilitée. Commettront-ils par la suite moins de délits et ces délits seront-ils moins graves ou plus rares que s'ils avaient subi une peine de prison ? D'une manière générale, on cherche à savoir si les condamnés ont commis de nouveaux délits pendant une certaine période, c'est-à-dire s'ils ont récidivé. C'est la question que l'on se pose toujours en premier et il serait très intéressant d'obtenir des réponses, en partie parce qu'il est relativement facile de savoir à quoi s'en tenir. Il suffit de consulter le casier judiciaire. Force est aussi d'admettre que la réponse est intéressante en soi et permet de connaître les effets des différents types de sanctions. La difficulté en l'occurrence comme on le sait, est qu'il s'agit là d'une méthode assez rigide et qu'il n'est pas possible, par exemple, de déterminer le rôle d'autres facteurs sociaux. Il est en outre difficile de constituer des groupes comparables.

Nous allons probablement nous trouver confrontés ici au fait que le meilleur instrument de mesure nous est fourni par les études des récidives, à condition de les considérer cum grano salis.

Comme nous l'avons déjà indiqué, plusieurs études générales importantes ont été effectuées sur la récidive, notamment en Suède ; elles semblent indiquer que les peines non privatives de liberté sont dans l'ensemble plus efficaces que l'emprisonnement, ce qui corrobore de manière générale la vieille thèse de criminologie selon laquelle si une peine est moins sévère tout se passe mieux par la suite. Une importante étude danoise (Britta Kyvsgaard : Effets du système pénal. Analyse d'études de l'efficacité des mesures pénales et des traitements thérapeutiques appliqués aux délinquants, Copenhague 1978) arrive à peu près aux mêmes conclusions ; par contre, une étude britannique estime que les travaux de recherche n'ont en général pas réussi à prouver qu'un type de condamnation est plus susceptible que d'autres d'amender un individu (Home Office Research Studies, n° 35).

Une étude effectuée aux Pays-Bas (L'efficacité des sanctions ; centre de recherche et de documentation, 1975), principalement axée sur les effets préventifs généraux et spécifiques des différentes sanctions, aboutit à la conclusion que "l'effet dissuasif d'ordre général et particulier, est à peu près le même, quelles que soient les sanctions de type traditionnel infligées". Il est notamment souligné qu'une "peine de prison" n'est pas plus dissuasive qu'une amende et n'empêche absolument pas les récidives. L'incarcération ne semble pas non plus avoir une efficacité supérieure à la probation".

Il ressort des réponses au questionnaire toutefois que la question des effets des peines de substitution ne semble pas avoir été au centre des préoccupations. Il est néanmoins précisé dans certaines réponses que la mise en oeuvre d'études des cas de récidive est envisagée. Des études ont été entreprises dans quelques pays, mais on en ignore encore les résultats ; parfois, les études ont été effectuées de telle sorte qu'il n'est pas possible d'établir des comparaisons entre les différents types de décisions prises (cf. projet Brücke).

Désireuse de ne pas se contenter de mesurer le nombre de récidivistes pendant une période donnée, l'Administration suédoise des prisons et de la probation a cherché à faire siennes les méthodes de mesure des effets utilisés dans les recherches sur le cancer qui permettent par exemple d'évaluer le taux et la durée de survie des patients ainsi que la qualité de cette survie.

On a mesuré jusqu'ici dans une étude sur une population de personnes en probation les jours de "survie", c'est-à-dire le nombre de jours qui s'écoulent avant que ne soit commis un nouveau délit entraînant le prononcé d'une condamnation plus sévère qu'une amende. Les résultats de l'étude sont certes moins intéressants dans le présent contexte puisque nous n'avons pas de base de comparaison, mais il convient de souligner qu'on constate lorsqu'on utilise les méthodes de mesure ordinaires 53 % de cas de récidives en 27 mois, alors que l'efficacité de la sanction mesurée en fonction des jours de "survie" est de 66 %. Cette méthode relativement simple permet en tout cas de mesurer de manière moins rigide les effets de divers types de sanctions. Elle peut évidemment fournir des indications plus détaillées lorsque divers délits sont commis après la remise en liberté mais, s'il s'agit de délits ne figurant pas au casier judiciaire et autres documents, l'étude en question sera plus coûteuse en temps et en argent.

Comme nous l'avons déjà indiqué, il semble que très peu d'études de la récidive portant sur des peines autres que l'emprisonnement. Nous citerons par exemple une étude britannique intitulée "Community service assessed in 1976" (Evaluation du travail d'intérêt général en 1976) (Home Office Research Studies n° 39). Cette étude, réalisée à partir d'un échantillon relativement restreint, n'a pas apporté de preuve de la baisse du taux des condamnations nouvelles après l'accomplissement d'une peine de TIG, comparé à ce qui se passe dans le cas des peines carcérales (44 % de personnes ayant été de nouveau condamnées au bout d'un an).

Une étude très complète (de Rutter et Giller) des travaux de recherche sur tous les aspects de la délinquance juvénile a montré qu'il y a avait peu de corrélation entre les taux de récidive et les peines privatives ou non de liberté. Néanmoins, il y aurait un léger avantage en faveur des peines non privatives de liberté.

L'administration pénitentiaire italienne a procédé à une étude de cas de récidive chez des personnes en probation ou les détenus bénéficiant du régime de sorties-travail. L'étude a montré que ces mesures étaient préférables à l'emprisonnement ; en effet, le taux des condamnations nouvelles était alors considérablement plus faible.

Une simple étude des cas de récidive dans le système expérimental danois du TIG est en cours. Ses conclusions seront comparables à celles d'une étude plus générale, mais tout aussi simple des récidives après l'application de sanctions de type traditionnel.

La documentation reçue nous incitera probablement à conclure qu'il semble bien que les peines non privatives de liberté assurent plus efficacement la prévention de nouveaux délits que l'incarcération. Aucune étude, toutefois, n'a encore été réalisée jusqu'ici sur de nouvelles peines de substitution à l'emprisonnement susceptibles d'amener à recommander certaines de ces peines de préférence à d'autres. Malgré la valeur douteuse des études sur la récidive, la lacune évidente existant dans ce domaine devrait nous conduire à nous interroger sur l'opportunité de telles études à l'heure actuelle.

3.3. Autres modes d'évaluation des peines de substitution

L'étude des cas de récidive n'est pas la seule manière d'établir si une sanction est ou non efficace. Il importe en outre d'utiliser les études de faisabilité et de mise en application de chaque sanction et d'apprécier le montant des crédits nécessaires. On peut aussi chercher à savoir comment la sanction est ressentie par les parties en cause, surtout par le condamné, et examiner la question des droits juridiques des intéressés pendant l'exécution de la peine.

De toute évidence, très peu d'études ont été consacrées à ce sujet.

En France et au Danemark, des études sur le travail d'intérêt général seront entreprises au cours des prochains mois et serviront à illustrer, notamment, la façon dont les juges et les autres parties réagissent à la sanction. On interrogera également les "employeurs" et on tiendra compte de leurs observations. D'une manière générale, l'attention sera essentiellement axée sur les effets sociaux de la sanction.

Ces deux pays envisagent aussi la réalisation de vastes projets de recherche englobant toutes les personnes qui relèvent du Département chargé du traitement en milieu ouvert, par exemple celles qui sont en probation, en liberté surveillée ou soumises à d'autres types de surveillance. L'étude française, et peut-être aussi la danoise, porteront en outre sur les méthodes de travail et les objectifs visés par l'application des peines en milieu ouvert.

En Belgique, des études ont été effectuées sur la détention de fin de semaine ou de nuit, ce qui montre la grande diversité suivant les juridictions des sanctions prononcées et de leur mise en application.

Le ministère italien de la justice a procédé à une étude de la semi-détention et de la liberté surveillée et l'administration pénitentiaire a assuré le suivi des quatre premières années d'application du système de probation et de sorties-travail.

Enfin, une étude sur l'expérience néerlandaise du travail d'intérêt général, effectuée par M. Junger-Tas, a été publiée aux Pays-Bas en 1984. On a consulté notamment les personnes chargées du placement. Celles-ci ont déclaré à une écrasante majorité de 85 % que leur expérience du TIG avait été positive. Elles ont entre autres précisé qu'elles jugeaient l'expérience intéressante, que ce système était de loin préférable à l'emprisonnement et qu'il améliorerait le comportement des délinquants.

Mais elles ont aussi estimé que, pour obtenir de bons résultats, il faut avant tout une surveillance appropriée. Parmi les mécontents, 15 % étaient d'avis que c'était ce qui leur avait manqué.

On s'est efforcé d'interroger toutes les personnes condamnées à une peine de TIG, mais il n'a été possible d'entrer en contact qu'avec environ la moitié d'entre elles. Il convient donc de formuler des réserves quant à la représentativité de cet échantillon. "Près de 90 % ont déclaré avoir été très bien acceptées par leurs camarades de travail, et 2 sur 3 ont parlé d'un bon esprit d'équipe et d'une ambiance agréable".

"Plus de 90 % des personnes interrogées ont jugé l'expérience positive... la moitié d'entre elles sont restées en contact avec leur employeur une fois leur engagement terminé, tantôt sporadique (70 %), tantôt bénévolement (23 %) ; 5 % ont obtenu un emploi rémunéré".

Il est intéressant de noter que "2 personnes sur 3 considéraient le TIG comme une véritable sanction". Les autres estimaient qu'il s'agissait d'un emploi comme un autre, d'une "réparation envers la société" ou encore en partie d'une punition.

L'étude comporte enfin une enquête auprès des juges, du Parquet, des avocats et du service de probation. Deux sur trois des personnes appartenant à un groupe estiment que le TIG est un véritable châtement. La proportion de celles partageant cet avis est plus forte parmi les juges et les responsables de la probation que parmi les membres du Ministère public ou du Barreau.

Il a en outre été demandé aux personnes interrogées à quel type de délit le TIG convenait le mieux, dans quelle mesure il pouvait remplacer la peine de prison, y compris les peines de longue durée, et quels genres d'activités devaient être préférés, etc... Il serait trop long de répondre à ces questions dans la présente étude, aussi intéressantes qu'elles soient. Bornons nous à mentionner pour conclure, que "90 % des personnes interrogées ont déclaré que les expériences avaient, dans l'ensemble constitué une assez belle réussite. Le Parquet et les juges étaient unanimes, seuls les avocats avaient formulé certaines réserves".

Le rapport conclut que "le travail d'intérêt général représente un important pas en avant et l'un des meilleurs espoirs pour une future réforme pénale".

Cette étude a été analysée de manière relativement approfondie parce qu'elle illustre fort bien les questions qui devraient être posées - outre celle de la récidive - aux fins d'apprécier si une sanction (nouvelle) peut ou non être appliquée à bon escient et par conséquent n'y répond pas. Bien que l'étude ne pose pas toutes les questions qu'il serait possible de poser, il semble qu'on ait d'assez bonnes raisons de la recommander comme modèle pour des études semblables, également de peines de substitutions autres que le TIG.

Aucune des études ne semble avoir abordé un aspect important du problème, à savoir celui des droits du condamné au regard de la loi et celui de ses autres droits en général. Comme il a été dit dans l'introduction, c'est là une question qui n'a cessé de retenir l'attention du CPEC, à juste titre, mais seuls jusqu'ici

les détenus étaient concernés. En raison de l'existence de diverses peines de substitution aux peines privatives de liberté, qui étaient seules applicables il y a une dizaine d'années, à savoir les amendes et la probation etc..., il n'était pas vraiment nécessaire de se préoccupier des droits des individus condamnés à de telles peines; Toutefois, on a de plus en plus tendance actuellement à recourir à des peines de substitution aux peines privatives de liberté. Par ailleurs, étant donné qu'on aura affaire à des actes de plus en plus graves, les mesures pénales se radicaliseront et les infractions seront beaucoup plus sévèrement punies. Le travail d'intérêt général et les dispositions prises en Suède pour renforcer la surveillance sont des exemples de cette radicalisation des sanctions non privatives de liberté. On se demande donc si le moment n'est pas venu de considérer s'il ne conviendrait pas d'établir, si cela est possible, des règles minimales applicables aux condamnés à des peines non privatives de liberté, du moins pour les peines les plus sévères.

3.4. Les peines de substitution et le public

La volonté de limiter les peines d'emprisonnement et les remplacer par diverses peines de substitution s'est sans doute modifiée en fonction de l'évolution politique dans les différents pays ; elle a néanmoins continué à s'affirmer, au cours des 10 à 20 dernières années comme un élément indissociable de la politique criminelle officielle. Il est plus difficile de déterminer dans quelle mesure et avec quelle persévérance le public a soutenu cette politique. La réponse dépend en partie de ce que l'on entend par "le public". On sait fort mal ce que pense le grand public et nous manquons d'informations et d'études sur le sujet. Il s'ensuit, comme vous le savez, que dans le débat de politique criminelle l'opinion du "public" est souvent la même que celle de la personne qui en fait état.

Le terrain est plus solide lorsqu'on précise le concept de manière à lui faire englober, par exemple, seulement les politiciens, la presse, l'appareil juridique, les organisations professionnelles et autres sections de la population.

En ce qui concerne ces divers points, les réponses au questionnaire donnent clairement à penser que les peines de substitution à l'emprisonnement débouchent en général sur des résultats positifs.

D'une manière générale et dans des cas concrets, les hommes politiques sont réputés avoir une attitude très positive à l'égard des peines de substitution ; il faut toutefois excepter la Suède où l'on n'est pas favorable au TIG.

L'attitude de la presse est elle aussi réputée positive en général et même très positive dans certains pays (Danemark et Belgique). En Suisse, au Luxembourg, au Pays-Bas et en République fédérale d'Allemagne, l'attitude serait toutefois quelque peu mitigée.

L'attitude des juristes semble positive, sans aucune ambiguïté tant sur le plan général qu'à l'égard des différentes peines de substitution. Quant aux organisations professionnelles, c'est surtout leur attitude à l'égard du TIG qui nous intéresse. Pour des raisons évidentes, elle n'est pas tout à fait aussi nette. En Suède, elle est entièrement négative, alors qu'au Danemark elle est habituellement positive, si l'on excepte certains syndicats. En général, les organisations semblent observer une relative neutralité vis-à-vis de la question des peines de substitution.

Il est difficile de dire ce qui se cache derrière l'attitude essentiellement positive des groupes susmentionnés à l'égard des peines de substitution. Les motifs sont sans doute multiples et différents d'un groupe à l'autre. L'important est toutefois que cette attitude soit surtout positive. Il est à peine besoin de souligner qu'il importe au plus haut point que l'opinion publique, et, au premier chef, tous les groupes mentionnés, acceptent le recours à des peines de substitution, et surtout à celles récemment introduites. Il est donc capital que l'administration comprenne bien ce qui entre en jeu dans la formation de cette attitude positive. C'est dire que l'information prime tout. On ne saurait trop insister sur la nécessité de disposer d'informations pertinentes, facilement accessibles, concernant la mise en oeuvre de nouvelles sanctions. Sans doute est-ce la condition préalable à tous progrès en ce sens.

Conscient de cet état de faits, le Comité des Ministres a récemment adopté une recommandation ("Recommandation n° R (83) 7 sur la participation du public à la politique criminelle") : elle souligne dans ses considérants "la promotion des mesures de substitution aux peines privatives de liberté" et la mise en oeuvre de la politique criminelle présumée. "La participation active des professionnels directement concernés" et "qu'une telle politique ne peut être efficace sans une attitude favorable... du public. La Recommandation contient un certain nombre d'indications quant à la manière dont l'administration peut activement contribuer à créer le climat de compréhension nécessaire à un plus large recours à des peines de substitution à l'emprisonnement etc.

Cette recommandation fait suite à la Rés. (76) 10 sur certaines mesures pénales de substitution aux peines privatives de liberté qui demande aux gouvernements "de déployer des efforts pour l'information du public en ce qui concerne les avantages des mesures de substitution en vue d'assurer l'acceptation de ces mesures".

Il ressort des réponses au questionnaire que l'administration est assez consciente de ses responsabilités ; en effet, le ministère de la Justice et les autorités en général contribuent activement à entretenir le débat sur les peines de substitution. Par ailleurs, les universités s'intéressent vivement à la question et, dans certains pays, divers groupes d'intérêts et de pression se sont mobilisés.

Il ressort des réponses que le débat sur les peines de substitution est animé et se poursuit un peu partout. On cherchera donc probablement moins à élargir le champ du débat qu'à en améliorer le contenu et à mieux assurer la diffusion des informations communiquées par l'administration.

Chapitre 4 Recours dans l'avenir aux mesures alternatives

4.1. Plans en cours

Il existe dans presque tous les pays des plans visant à renforcer le traitement de délinquants en milieu ouvert.

En Allemagne fédérale, en Italie, en France et en Suède, on étudie les moyens à mettre en oeuvre pour étendre le champ d'application des suspensions de peine accompagnées d'une surveillance. En France, on envisage une nouvelle forme de sanction à savoir "l'ajournement avec mise à l'épreuve", qui ressemblerait au système britannique de la "probation". Il s'agirait de détacher le régime de

la mise à l'épreuve de celui du sursis à l'exécution d'une peine d'emprisonnement, en utilisant l'institution existante (depuis 1975) de l'ajournement au prononcé de la peine. Cette mesure de probation autonome serait d'une durée moins longue (de 6 mois à deux ans) que le sursis avec mise à l'épreuve (3 à 5 ans) - corrélativement il est envisagé d'abaisser la durée de l'épreuve dans le cadre de cette dernière institution, de 2 à 5 ans. En Suède, une nouvelle sanction-traitement a été proposée ; elle s'adresse surtout aux toxicomanes et aux alcooliques : toute personne coupable d'un délit peut, dans certains cas, se voir proposer de participer à un programme spécial de traitement de sa toxicomanie au lieu de se voir infliger une sanction pénale. Ce type de traitement devrait remplacer les peines d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans. Il devrait être réservé aux alcooliques et aux toxicomanes qui ont besoin d'être soignés et qui souhaitent, pour ce faire, être encadrés. L'intéressé doit aussi subir un examen visant à déterminer s'il est susceptible de bien réagir au traitement. Il n'a pas encore été tiré de conclusions de l'examen de la question ; on n'a pas décidé, en l'occurrence, si la sanction devait être une sanction en soi ou s'il fallait la rattacher à une peine non privative de liberté déjà en application.

Certains pays, comme le Danemark et la Suède, ont envisagé l'introduction d'une sanction qui ressemble beaucoup à la liberté surveillée en Italie. Cette sanction est déjà en vigueur depuis quelque temps en Finlande.

Dans plusieurs pays (en Norvège, en Angleterre et, à un degré moindre, au Danemark), on étudie la possibilité de remplacer certaines peines d'emprisonnement par une sorte de confrontation entre la victime et le délinquant, le plus souvent dans le souci de réparer les dommages - pécuniaires et autres - causés par le délit. En Norvège, on tente, sur le plan local, une expérience qui consiste à proposer aux jeunes une sorte de consultation avec un conseil composé de personnalités locales. Il s'agira de trouver avec la victime un arrangement aux termes duquel le délinquant dédommagera celle-ci en lui versant par exemple une indemnité. En Angleterre, les responsables locaux de la probation ont participé à la mise en route d'une expérience du même genre. Le Gouvernement a l'intention d'octroyer des crédits pour certains de ces projets afin de déterminer ce que valent ces idées.

En outre, divers pays étudient plusieurs types d'incarcération à temps partiel. En Espagne, il a été proposé de remplacer certaines peines de prison simples de 2 ans maximum par un emprisonnement de fin de semaine. Au Royaume-Uni, on examine une proposition tendant à introduire l'emprisonnement de jour et de fin de semaine. Nous ne connaissons pas le détail de cette proposition mais, en ce qui concerne l'emprisonnement de jour, elle semble constituer une contribution entièrement nouvelle à l'éventail des peines de substitution à l'emprisonnement (simple). La question de l'emprisonnement à temps partiel est toujours inscrite à l'ordre du jour du Comité danois permanent de la réforme pénale.

En France, des efforts sont déployés actuellement pour favoriser l'exécution en milieu ouvert des courtes peines d'emprisonnement. Afin d'éviter la mise en détention des modalités d'exécution substitutives sont recommandées, telles que la semi-liberté ab initio (semi-détention), le prononcé d'une libération conditionnelle immédiatement après le jugement de condamnation si, compte tenu de la détention provisoire, le condamné remplit les conditions de délai, de même qu'un recours accru à la suspension et au fractionnement de la peine. A cette fin, il est recommandé aux parquets de transmettre systématiquement aux juges de l'application des peines, les extraits de jugement afin que ces derniers puissent proposer une modalité substitutive d'exécution dès lors que les conditions de la réinsertion du condamné sont réunies.

Ces considérations s'appliquent aussi au Danemark à la question du recours plus fréquent aux amendes qui fera l'objet d'un rapport détaillé dans le courant de 1985. En Norvège, en Suède et en Belgique, on envisage aussi un recours plus large aux amendes à titre de sanction.

Dans plusieurs pays enfin, en Suisse et au Luxembourg, par exemple, on projette de développer le système de peines de substitution à l'emprisonnement. Enfin, nombreux sont ceux qui se déclarent favorables à l'extension des arrangements en vigueur quand ils ne le sont pas déjà.

4.2. Relation entre la capacité d'accueil des prisons et le montant de ressources dépensées

Dans la mesure où les peines de substitution remplacent effectivement l'incarcération, l'application plus fréquente de peines non privatives de liberté amène forcément à réduire la capacité d'accueil des prisons. La question est toutefois de savoir si les choses se passent bien ainsi. Autrement dit, la capacité d'accueil des prisons a-t-elle été réduite ou bien l'extension du système pénitentiaire se poursuit-elle ?

Il semble bien qu'on n'ait pas pu, du moins au cours des dernières années, réduire la capacité d'accueil des prisons. Dans certains pays au contraire (Norvège, France, Espagne, Suisse, Pays-Bas, Italie et Irlande), on envisage au contraire une extension parfois non négligeable, de la capacité d'accueil des prisons. Une telle extension a déjà eu lieu dans d'autres pays (Danemark et Luxembourg).

Ce phénomène, plutôt décourageant, s'explique sans doute par le fait que dans la plupart des pays, on a enregistré au cours des dernières années une augmentation tout à fait spectaculaire de la délinquance - à en juger surtout par le nombre des condamnations infligées. Si le système des peines de substitution n'avait pas été très renforcé, cette augmentation aurait nécessité un élargissement beaucoup plus radical de la capacité d'accueil des prisons que celui dont nous sommes témoins. De lourdes pressions ont été presque partout exercées sur les systèmes pénitentiaires et, dans certains endroits, elles ont entraîné une surpopulation excessive des prisons et, dans d'autres, de longues files d'attente devant les prisons. La situation devient très souvent intenable tant pour les délinquants que pour le personnel dont les conditions de travail se détériorent sérieusement.

Une extension parallèle du système des peines de substitution et du système pénitentiaire a sans aucun doute constitué un compromis politique, lorsqu'on a cherché à concilier d'une part le point de vue des partisans de l'application de la loi et de l'autre, celui des partisans de mesures d'économie et de tel ou tel traitement. Rien ne nous incite vraiment à penser que l'on pourra, au cours des prochaines années, freiner sensiblement la capacité d'accueil des prisons, mais il serait possible de ralentir le rythme auquel elle s'accroît actuellement. En tout état de cause, il importe de savoir à quoi s'en tenir au sujet de l'augmentation de la criminalité, du nombre de condamnations à des peines privatives et non privatives de liberté, de la capacité d'accueil des prisons. On pourrait peut-être suivre de près l'évolution de ce phénomène en faisant le point des données statistiques que les administrations pénitentiaires communiquent chaque année au CDPC. Il suffirait alors d'étoffer un peu le questionnaire puisque la plupart des données mentionnées y figurent

déjà. Ces données nous permettraient sans doute de nous faire une juste idée de la place qu'occupent, et qu'occuperont, les peines de substitution dans le système des sanctions.

D'autres indications peuvent nous être fournies par une comparaison entre le montant des crédits affectés respectivement au système pénitentiaire et aux services chargés du traitement en milieu ouvert, ou encore aux divers organismes responsables de l'application de peines de substitution.

Ces informations ne sont pas aisément accessibles et l'on se demande s'il sera toujours possible de se les procurer rapidement. En ce qui concerne les réponses au questionnaire, toutes précisent cependant que l'on n'envisage pas à l'heure actuelle de transférer des crédits du secteur pénitentiaire aux comités d'assistance pour les délinquants laissés en liberté (ou l'inverse). Elles ne permettent pas d'établir si de tels transferts ont été opérés précédemment ni si des crédits suffisants sont d'ordinaire mis à la disposition de l'administration chargée de l'application de peines de substitution.

Déjà, dans son rapport de 1976 sur les "Mesures pénales de substitution aux peines privatives de liberté", le CEPC nous a fait prendre conscience du fait que "le passage, dans la pratique du sentencing, des peines d'emprisonnement aux mesures non privatives de liberté ne peut se faire sans ressources supplémentaires pour le traitement non carcéral". A un moment où la crise économique nous contraint de faire des économies dans le secteur des administrations pénitentiaires et des services chargés de la probation, nous devons nous garder d'oublier que ces économies ne sauraient être réalisées uniquement en accroissant la charge de travail des institutions existantes par un plus large recours aux peines non carcérales. Les services chargés de l'application des peines de substitution sont infiniment moins onéreux que ceux chargés de l'application des peines d'emprisonnement. Certes, mais rien n'est gratuit. Si nous continuons d'aller beaucoup plus loin dans ce sens, nous risquons non seulement de laisser le personnel qui travaille dans ce secteur mais, ce qui est pire, de voir ces sanctions perdre à la longue de leur crédibilité, ce qui pourrait compromettre gravement l'avenir réservé aux peines de substitution à l'emprisonnement.

CONCLUSIONS

Il semble que la recommandation figurant dans la Résolution (76) 10 relative à certaines mesures pénales de substitution aux peines privatives de liberté ait été prise au sérieux. Tous les Etats membres ont étudié la possibilité d'inclure le recours aux mesures alternatives en vigueur et d'en adopter de nouvelles. Comme on le voit au tableau 1, des efforts importants ont été déployés depuis 1975, en vue d'introduire dans tous les Etats membres les peines de substitution de type traditionnel. Il semble que cela soit pratiquement fait. Depuis 1976, les évaluations ont surtout porté sur ce que l'on pourrait appeler les mesures alternatives axées sur l'idée de réparation du dommage causé, comme par exemple le travail d'intérêt général, les sorties-travail, et le placement dans des centres de traitement, etc.

Il est fort probable qu'on constatera, au cours des années à venir, un renforcement de cette évolution et qu'on recourra davantage à diverses formes de détention périodique et de restriction à la liberté de mouvement (liberté surveillée, résidence surveillée, etc.).

Aussi, afin de promouvoir une indispensable dynamique des peines de substitution, une action doit être menée dans une triple direction :

- Alternatives et tribunaux :

Il est nécessaire de définir et d'offrir aux tribunaux des mesures substitutives à l'emprisonnement viables et convaincantes, qui ne soient pas seulement pour les juges des alternatives de sentencing. En effet, ces mesures doivent offrir aux juges et aux parquetiers des garanties quant à l'aspect punitif de la sanction, mais également quant à leur réelle exécution. Les juges doivent avoir la certitude qu'ils prononcent une peine et que celle-ci sera réellement accomplie.

Il convient à cet égard de favoriser le développement des mesures qui comportent un véritable suivi en milieu libre, notamment socio-éducatif - telle que la probation ou la supervision par un travailleur social - ou qui permettent d'associer le corps social à l'administration de la justice pénale - tel que le travail au profit de la communauté.

Un tel objectif suppose de donner aux juges les moyens de déterminer la sanction en connaissance de cause, non seulement eu égard aux faits, mais également eu égard à la personnalité et aux perspectives d'insertion du délinquant. Il est ainsi indispensable de développer les mesures d'enquête présentencielle.

Lorsque l'emprisonnement a été prononcé, il convient également de favoriser des modalités d'exécution de la peine en milieu ouvert, afin de limiter la durée à l'impact dissuasif recherché et d'utiliser le temps de la détention à la réinsertion sociale du condamné. On peut à cet égard préconiser - ainsi que cela est pratiqué actuellement en Israël - d'utiliser le travail au profit de la communauté aux lieu et place des courtes peines d'emprisonnement. L'effet substitutif serait immédiat et certain.

- Alternatives et opinion publique :

On ne saurait trop insister sur l'importance qu'il y a à expliciter le sens et la finalité des mesures substitutives dans l'opinion publique, pour contrecarrer le risque d'interprétation de laxisme des juges. En effet, le corps social doit être impliqué dans toute tentative de solution des problèmes de délinquance. Lorsqu'une nouvelle mesure est introduite dans la législation, les intérêts généraux de la société et les intérêts spécifiques des particuliers - et notamment des victimes - doivent être appréciés et pesés les uns par rapport aux autres.

En réalité, l'information indispensable de l'opinion publique - qui en tant que telle n'existe pas - passe essentiellement par celle des groupes spécialisés qui la composent et qui en fait la façonnet (dirigeants politiques, syndicats, groupes de pression, groupes professionnels, médias, ...).

- Alternatives et délinquants :

Le point de vue du délinquant ne saurait être oublié en l'occurrence. La notion d'alternative est pour lui toute relative : seules pour lui comptent la certitude et la réalité punitive de la sanction pénale. Il raisonne rarement en termes d'alternative. Le développement et l'alourdissement du contenu des mesures de traitement en milieu ouvert - probation, supervision intensive, travail communautaire - ne doivent pas faire perdre de vue la nécessité de l'observance des droits de la personne et de la délimitation des techniques d'observation et de méthodes de contrôle de l'exécution de la peine.

C'est pourquoi la définition et l'application des mesures alternatives doivent s'accompagner de la mise en oeuvre d'un certain nombre de règles minima de l'exécution des peines en milieu ouvert.

En partant de l'hypothèse que la volonté de prononcer moins de peines d'emprisonnement continue à s'affirmer, et peut-être même plus fortement que jamais en raison de l'abondance des recherches criminologiques qui soulignent les inconvénients de l'emprisonnement et le coût sans cesse croissant de la détention à plein temps, on peut s'interroger sur les moyens à mettre en oeuvre pour concrétiser cette volonté et, en particulier, sur le rôle que le CDPC peut jouer à cet égard.

Afin d'orienter les travaux de la conférence, nous prenons la liberté de souligner quatre points qui se dégagent du rapport précédent et qui nous semblent particulièrement intéressants :

1. Les restrictions dont sont actuellement assorties diverses mesures alternatives sont-elles encore nécessaires ? Est-il indispensable, par exemple, de maintenir des limites d'âge, compte tenu de l'expérience acquise dans certains pays, dans le domaine du travail d'utilité publique ?
2. Convient-il d'encourager des études de la récidive afin de démontrer, d'une part, que les mesures en général sont mieux indiquées que l'emprisonnement lorsqu'il s'agit de prévenir de nouveaux délits et d'autre part, de faire une comparaison entre les effets de diverses mesures alternatives pour pouvoir recommander certaines d'entre elles de préférence à d'autres.

Il faut pour cela aborder l'étude de la récidive de façon rationnelle. A-t-on vraiment besoin de recherches sur des mesures alternatives à l'emprisonnement (par exemple, des recherches allant dans le sens de celles concernant le projet Brücke et de l'expérience néerlandaise en matière de travaux d'intérêt général). Dans l'affirmative, comment se procurer les crédits nécessaires ?

3. Compte tenu du fait que les mesures alternatives à l'emprisonnement occupent une place de plus en plus importante dans le système des sanctions, que les délinquants de plus en plus endurcis sont visés, que les nouvelles mesures alternatives seront de plus en plus assorties de contrôles et de restrictions, la question est de savoir s'il ne conviendrait pas de définir des règles-type minima pour les sanctions non privatives de liberté. Dans l'affirmative, ces règles pourraient ne pas être aussi exhaustives que celles applicables aux détenus. Elles pourraient en outre se limiter aux peines non privatives de liberté les plus sévères.

4. L'augmentation des taux de délinquance oblige à multiplier les sanctions pénales. La construction de nouveaux locaux pénitentiaires étant souvent freinée par l'énormité du coût financier, les gouvernements préfèrent se tourner vers les mesures alternatives à l'emprisonnement. La situation économique contraint par ailleurs tous les Etats membres à faire des économies.

C'est pourquoi, on pourrait être enclin à augmenter les charges pesant sur les services chargés de l'application des mesures alternatives à l'emprisonnement sans pour autant leur fournir les crédits nécessaires. Voilà ce qui menace à long terme le recours aux mesures alternatives.

Que peuvent faire les administrations pour enrayer cette tendance ?

Conclusions adoptées par la VIIe Conférence des Directeurs d'Administration Pénitentiaire en ce qui concerne les mesures alternatives à l'emprisonnement

(situation actuelle en Europe dans ce domaine, notamment un bref bilan des mesures alternatives dans la législation et la pratique des Etats membres ; évaluation des résultats examinés du point de vue des Administrations Pénitentiaires et des personnes intéressées ; expériences nouvelles ; ouvertures vers l'avenir).

° ° °

En conclusion de l'examen du rapport sur "les mesures alternatives à l'emprisonnement" (CDAP (85) 1, 2, 3 et 4) présenté par M. W. Rentzmann (Danemark) et M. J.-P. Robert (France) ;

constatant l'augmentation constante des condamnations à l'emprisonnement et le coût sans cesse croissant de celui-ci ;

considérant les nombreux inconvénients qui souvent découlent des courtes peines privatives de liberté ;

s'inscrivant en cela dans le cadre de la Résolution (76) 10 du Comité des Ministres européens sur "certaines mesures de substitution aux peines privatives de liberté", visant à promouvoir d'autres voies quant à l'exécution des peines en milieu libre ;

observant d'une part que les Etats membres connaissent pour la plupart un certain nombre de mesures de ce type, appliquées depuis longtemps - comme les peines pécuniaires, le sursis à l'exécution de la peine, la probation, etc... - ou introduites plus récemment dans la législation ou la pratique - telles que le travail au profit de la communauté ou les mesures de service civil - , que d'autre part le recours à de telles mesures devrait être plus fréquent ;

estimant que, pour constituer de véritables peines et être reconnues comme telles tant par les praticiens que par l'opinion publique, ces mesures doivent répondre à la certitude d'une réelle exécution ;

au vu du rapport qui leur était présenté et à la lumière d'un large échange de vues,

Les Directeurs d'Administration Pénitentiaire recommandent :

1. que soient menées des recherches sur l'application des mesures substitutives à l'emprisonnement, dans les divers Etats membres, puis à titre comparatif à l'échelon européen, portant non seulement sur l'étude de la récidive, mais également sur des études de faisabilité et de mise en oeuvre, et incluant tous paramètres de nature à permettre l'évaluation de ces sanctions (les facteurs concernant le délinquant, les critères socio-économiques, le coût social, etc..) ;
2. que puissent être établies régulièrement des études statistiques des peines exécutées en milieu ouvert permettant d'en apprécier l'efficacité et en particulier de mesurer leur effet substitutif à l'incarcération (les renseignements collectés devant plus particulièrement porter sur : l'ensemble des peines prononcées en fonction des délits commis, les peines non privatives de liberté appliquées, l'exécution réelle de ces dernières, les peines d'emprisonnement prononcées, etc.) ; et que celles-ci soient diffusées périodiquement dans le Bulletin d'Information Pénitentiaire ;

3. que le CDPC apprécie l'opportunité et la possibilité d'inscrire à son programme d'activités futures la question de l'élaboration de normes fondamentales concernant la gestion et la mise en oeuvre des peines exécutées en milieu ouvert, postérieurement à la déclaration de culpabilité (par ex. règles déontologiques s'imposant aux personnes chargées d'appliquer ces peines, garanties des droits de la personne du condamné, moyens minimaux adaptés aux buts poursuivis, etc.) ;
4. que soit pris en compte l'aspect financier inéluctable de ces sanctions, qui si elles sont d'un moindre coût que les mesures d'emprisonnement, entraînent nécessairement pour être efficaces et réellement crédibles auprès des praticiens, le recrutement d'un personnel en nombre suffisant et l'organisation d'une formation spécifiquement adaptée aux tâches qui lui sont assignées ;
5. que soit privilégiée l'information du public - notamment par l'intermédiaire des mass media et par tous autres moyens appropriés ;