



**MESURES CARCÉRALES ET MESURES NON
PRIVATIVES DE LIBERTÉ**

Peines de substitution à l'incarcération

Compilation
d'outils d'évaluation
de la justice pénale

NATIONS UNIES OFFICE CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME
Vienne

MESURES CARCÉRALES ET MESURES NON PRIVATIVES DE LIBERTÉ

Peines de substitution à l'incarcération

Compilation d'outils d'évaluation
de la justice pénale



NATIONS UNIES
New York, 2008

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, du Secrétariat et des institutions de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou de la Présidence belge de l'OSCE de 2006 aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Le présent document n'a pas été revu par les services d'édition.

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	1
2.	VUE D'ENSEMBLE: INFORMATION D'ORDRE GÉNÉRAL ET DONNÉES STATISTIQUES	4
3.	CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE: DROIT ET PRATIQUE	7
3.1	RÉFORME DE LA LÉGISLATION	7
3.2	DÉJUDICIARISATION	8
3.3	DÉTENTION AVANT JUGEMENT	9
3.4	CONDAMNATIONS	10
3.5	CATÉGORIES SPÉCIALES	13
3.6	GARANTIES JUDICIAIRES	18
4.	ADMINISTRATION ET BUDGET	19
4.1	AUTORITÉ DE GESTION	19
4.2	STRUCTURE	20
4.3	BUDGET	20
4.4	RECHERCHE, ÉLABORATION DE POLITIQUES, MISE AU POINT DE PROGRAMMES	21
4.5	PERSONNEL	21
4.6	BÉNÉVOLES ET ONG	23
4.7	SERVICE DE PROBATION: INSTALLATIONS/MATÉRIEL/GESTION DE L'INFORMATION	23
4.8	RESPONSABILITÉ DEVANT LE PUBLIC	24
5.	PARTENARIATS ET COORDINATION	25
5.1	COORDINATION AU NIVEAU DU SYSTÈME	25
5.2	COORDINATION AVEC LES DONATEURS	26
	ANNEXE A. DOCUMENTS CLÉS	28
	ANNEXE B. GUIDE DE L'ÉVALUATEUR/LISTE DE CONTRÔLE	30

1. INTRODUCTION

Partout dans le monde, la population carcérale augmente, faisant peser une lourde charge financière sur les États. Parallèlement, il est de plus en plus évident que l'incarcération ne permet pas d'atteindre certains des objectifs les plus importants qui lui ont été confiés et qu'elle s'accompagne en outre d'effets délétères – sur les criminels eux-mêmes, sur leur famille et, à long terme, sur la collectivité tout entière.

L'incarcération vise plusieurs objectifs. Elle permet d'enfermer, donc de contrôler les personnes soupçonnées d'avoir commis un crime en attendant qu'un tribunal ait déterminé soit leur culpabilité soit leur innocence. Elle permet de punir les délinquants en les privant de liberté lorsqu'ils ont été jugés coupables. Elle empêche les délinquants de récidiver pendant qu'ils sont en prison et, en théorie, leur permet de se réadapter durant leur séjour en prison. La réadaptation consiste à regarder de près les causes profondes ayant entraîné un comportement criminel et, ce faisant, à réduire les risques de récidive. Or, c'est précisément quand il s'agit de cet objectif-là que l'incarcération est prise en défaut. On pourrait même dire que tout montre que les prisons non seulement servent rarement à la réadaptation, mais qu'au contraire elles tendent à renforcer les comportements criminels, d'où la récidive, qui entraîne alors un cycle infernal libération - incarceration, situation qui ne permet ni de réduire la surpopulation carcérale, ni d'assurer une plus grande sécurité au sein de la société.

Dans le monde entier, la majorité des prisonniers sont issus de milieux défavorisés tant économiquement que socialement. Pauvreté, chômage, logements insalubres, foyers brisés, troubles psychologiques et maladie mentale, toxicomanie et alcoolisme, violence conjugale: autant de réalités quotidiennes pour la plupart des délinquants. Beaucoup sont en prison pour des délits mineurs, ou non violents. En recourant à la prison comme réponse à tous les délits commis par ces personnes vulnérables, non seulement on ne résout pas la question de la sécurité dans nos communautés de manière durable, mais encore perpétue-t-on le cycle d'appauvrissement, de chômage, d'amenuisement des chances de trouver un emploi, de couples brisés, d'aggravation des troubles psychologiques et mentaux et des problèmes de toxicomanie. De plus, la surpopulation carcérale s'accompagne de nombreux risques pour la santé, dont la transmission de maladies infectieuses, plus particulièrement la tuberculose et le VIH. Dans bien des pays, la violence est le lot quotidien des prisonniers, plus encore dans les prisons surpeuplées.

Il existe deux solutions pour réduire la surpopulation carcérale: la construction de nouveaux lieux d'enfermement; la diminution du nombre de personnes incarcérées. On a pu démontrer que la construction de nouvelles prisons ne permettait pas de résoudre durablement les effets délétères du surpeuplement. Certains pays européens se sont lancés dans des programmes ambitieux de construction de prisons, pour constater que la population carcérale progressait parallèlement à la capacité des nouvelles prisons. Par ailleurs, la construction et l'entretien de nouvelles prisons sont coûteux, et pèsent sur des ressources rares. Or, de nombreux instruments internationaux recommandent la rationalisation de la politique de condamnation, le recours plus systématique aux peines de substitution à la prison, et la réduction du nombre de personnes isolées de la société pendant de longues périodes.

Dans ce contexte, il importe de souligner que, à elles seules, les peines de substitution à l'incarcération auront peu d'effet sur la population carcérale. Pour réduire le nombre de prisonniers, il faut en effet mener une réforme globale de la législation pénale et des pratiques en matière de condamnation. On peut notamment envisager des mesures telles que la dépénalisation de certaines infractions, le raccourcissement des peines de prison pour certains délits, ainsi que l'introduction de tout un éventail de peines non privatives de liberté et le recours accru à la libération conditionnelle.

Pour autant, les peines de substitution à la prison ne visent pas uniquement à résoudre le problème du surpeuplement des prisons. Il s'agirait de modifier d'une manière fondamentale l'attitude envers la criminalité, les délinquants et leur place dans la société, en donnant une moindre importance à la punition et à l'isolement au profit de la justice réparatrice et de la réinsertion. Lorsque ce

changement de perspective s'accompagne d'un appui aux délinquants eux-mêmes, on aide alors certains des membres les plus vulnérables de la société à mener une vie leur permettant de ne pas retomber dans les comportements criminels. L'instauration de peines dans la communauté, solution radicalement autre que le recours à l'isolement par rapport à cette communauté, constitue à long terme une protection plus efficace de la société.

On peut tout aussi bien invoquer des arguments économiques pour défendre les peines de substitution. Dans les sociétés occidentales, le suivi des délinquants dans le cadre d'un système de probation est en effet habituellement bien moins coûteux que ne l'est l'entretien d'un prisonnier.¹

Cela étant, il se peut que les services de probation que l'on trouve dans les pays occidentaux ne soient pas une option réalisable pour de nombreux pays où les ressources sont trop rares pour créer un système de probation et le doter de personnel et de moyens suffisants. Dans ces circonstances, le renforcement des structures existantes et le recours au personnel en place (personnel relevant des tribunaux de première instance, des autorités municipales, des organismes sociaux, des établissements administrant le travail d'intérêt collectif) et aux bénévoles pour le suivi des peines non privatives de liberté peut constituer une option plus viable et plus efficace. (Des réussites dans ce domaine sont à signaler au Zimbabwe, en Lettonie et en Russie). Au Zimbabwe, par exemple, où un mécanisme de travail d'intérêt collectif a été mis en place au début des années 1990, le coût mensuel du suivi d'un délinquant purgeant une peine dans la communauté a été évalué à environ un tiers du coût de l'incarcération.²

L'introduction de peines de substitution se heurte souvent à des difficultés dont il conviendrait de tenir compte. Lorsque l'on procède à une réforme de la législation, il faut notamment veiller à faire en sorte que tout changement s'accompagne d'une réduction de la population carcérale, les peines de substitution étant utilisées précisément pour réduire le nombre de condamnations, et non pour augmenter le volume global de sanctions. Souvent, lorsqu'on introduit dans la législation des peines de substitution, celles-ci constituent une substitution à une autre substitution; les peines de substitution sont prononcées alors que précédemment aucune peine ne l'était.

Pour assurer une mise en œuvre efficace, il faut bien comprendre le rôle du pouvoir judiciaire. Dans de nombreux pays, si on n'a pas recours aux peines de substitution, bien qu'elles soient prévues par la loi, c'est parce que les juges et les magistrats ne pensent pas que les sanctions et mesures dans la communauté seront effectivement appliquées. Toute réforme de la justice pénale doit dès les premiers temps s'accompagner de la coopération des magistrats confirmés; il faut en effet solliciter leur avis sur la formulation de politiques et les stratégies de mise en œuvre. Les aspects organisationnels de l'application de ces peines, dont par exemple le travail d'intérêt collectif, doivent être pris au sérieux. Il convient de prévoir des moyens humains et financiers suffisants pour assurer une bonne administration des sanctions dans la collectivité. Étant donné que, par définition, les peines de substitution sont purgées dans la collectivité, il faut s'assurer du soutien du public.

Enfin, il importe de veiller à la protection des droits des délinquants. Un certain nombre d'instruments internationaux précisent le cadre éthique, juridique et exécutif dans lequel les peines non privatives de liberté peuvent être exécutées. S'agissant des sanctions obligeant le délinquant à faire telle ou telle chose, le principe à respecter est celui du consentement de l'intéressé. Cela est particulièrement vrai du travail d'intérêt collectif. (Voir la Règle 3.4 des **Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo)**, et la Recommandation No. R (92) 16, Règle 35, du **Comité des ministres du Conseil de l'Europe**). Il se peut que les droits de l'homme soient bafoués à l'occasion d'un travail d'intérêt collectif, qui veut que l'intéressé s'acquitte de certaines tâches sous surveillance; il est donc vital que les délinquants puissent avoir recours à un système formel de plaintes, clairement prévu dans la législation. Voir les Règles 3.6 et 3.7 des **Règles de Tokyo**.)

Dans le contexte de ce qui précède, l'évaluation d'un système de peines de substitution à l'incarcération s'efforcera de répondre, en totalité ou en partie, aux questions suivantes:³

1. Le système permet-il de réduire de manière effective la population carcérale?
2. Permet-il de répondre aux besoins du délinquant au regard de la nature même du délit?

3. Le système est-il rentable?
4. Le système permet-il de réduire la criminalité dans la communauté?
5. Des garanties juridiques ont-elles été mises en place pour protéger les droits du délinquant?

Le présent référentiel peut guider l'évaluation des r de peines de substitution à l'incarcération, y compris leur fondement juridique, leur administration, leur efficacité et les possibilités d'amélioration. En déterminant la place que jouent les sanctions et mesures dans la communauté dans la réinsertion des délinquants et anciens délinquants, l'évaluateur devrait utiliser le présent outil parallèlement au document **Mesures carcérales et mesures non privatives de liberté: Réinsertion sociale**.

Cet outil s'appuie essentiellement sur les **Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté**, adoptées en 1990, et connues sous le nom de **Règles de Tokyo**. Ces Règles « énoncent une série de principes fondamentaux en vue de favoriser le recours à des mesures non privatives de liberté » (1.1) et « visent à encourager la collectivité à participer davantage au processus de la justice pénale » (1.2), en tenant compte de la situation socio-économique et politique de chaque pays (1.3), de façon à réaliser un juste équilibre entre les droits des délinquants et ceux des victimes (1.4), et ce afin de limiter le recours à l'incarcération (1.5). Cet outil s'appuie également sur les **Manuels de l'ONU DC sur les peines de substitution à l'emprisonnement et la justice réparatrice**. La condamnation à une peine quelconque ne constitue pas la seule autre option. Le présent outil examine également le rôle de systèmes de justice non étatiques qui existent dans de nombreux pays, par exemple au niveau d'un village appliquant des lois coutumières ou traditionnelles. Dans les systèmes de justice institutionnalisés, on admet de plus en plus l'utilité des autres modes de règlement des conflits, et l'on accepte de plus en plus le principe de la justice réparatrice - qui s'inscrit en faux contre une vision plus répressive de la justice.

Les **services de probation** et les autres mécanismes de suivi des sanctions non privatives de liberté sont examinés dans le présent outil, l'accent étant mis sur les aspects organisationnels et administratifs. Le rôle des systèmes de probation dans la réinsertion sociale des délinquants est examiné dans **Mesures carcérales et mesures non privatives de liberté: réinsertion sociale**. Les évaluateurs devraient s'inspirer de ces deux outils, selon que de besoin, en fonction du bilan mené.

La **libération conditionnelle**, considérée, lorsqu'elle est judicieusement ciblée, comme étant l'un des moyens les plus efficaces de réduire la surpopulation carcérale, n'est pas traitée dans le présent outil, mais dans l'outil **Mesures carcérales et mesures non privatives de liberté: réinsertion sociale**, du fait de son importance pour le retour progressif des délinquants à une vie normale en société.

Les **amnisties**, bien que constituant des mesures à court terme efficaces pour réduire la population carcérale, posent un certain nombre de problèmes et ne sont pas classées parmi les solutions de substitution. Elles ne sont pas spécifiquement traitées dans le présent outil, sauf lorsque l'information peut être pertinente.

Avant même de se rendre en mission, les évaluateurs voudront peut-être faire des recherches sur les modèles et les pratiques d'excellence qui existent dans le domaine des peines de substitution à l'incarcération dans les différents pays. Il est à peu près certain qu'on leur demandera ce genre d'information lors de réunions et d'entretiens. Il est toujours utile d'être en mesure de fournir des indications sur place, car cela peut ouvrir le débat et permet de constater si les autorités sont ou non ouvertes à différents types de solutions et aider à instaurer un climat de confiance et de bonnes relations.

L'évaluateur devra chercher à comprendre les forces et les faiblesses des États dans leur approche des peines de substitution à l'incarcération, mais aussi relever toutes les possibilités de réforme et de développement. L'assistance technique dans ce domaine, dans un contexte stratégique plus vaste, peut porter sur des activités susceptibles de renforcer les secteurs suivants:

- réformes législatives visant à introduire et à élargir le recours aux peines de substitution à l'incarcération dans la législation pénale;

- amélioration de la conception organisationnelle et de l'administration ayant trait à la mise en œuvre d'une législation relative aux sanctions et mesures non privatives de liberté;
- élaboration de programmes de formation à l'intention des juges, des magistrats, du personnel des services de probation et d'autres personnes intervenant dans l'administration des sanctions et mesures de substitution;
- meilleure affectation des ressources grâce à des prévisions budgétaires et à une gestion financière judicieuses;
- renforcement de la capacité à mettre au point et à administrer la planification, la recherche et la gestion de l'information;
- renforcement des ressources humaines et techniques des services de probation ou d'autres mécanismes de suivi ou de surveillance des sanctions et mesures non privatives de liberté;
- mise en place d'une communication et d'une coopération efficaces entre toutes les parties intervenant dans l'administration des sanctions et mesures non privatives de liberté;
- mise au point et mise à l'épreuve de projets pilotes introduisant de nouveaux types de sanctions et de mesures dans la communauté;
- mise au point de projets spéciaux visant à augmenter et améliorer le recours aux peines de substitution pour les catégories spéciales et les groupes vulnérables;
- sensibilisation du public aux peines de substitution à l'incarcération et renforcement de la participation de la collectivité à la mise en place de sanctions et de mesures de ce type.

2. VUE D'ENSEMBLE: INFORMATION D'ORDRE GÉNÉRAL ET DONNÉES STATISTIQUES

Se reporter au document **QUESTIONS À FACETTES MULTIPLES: INFORMATION SUR LA JUSTICE PÉNALE** pour la manière dont il faut procéder pour recueillir des données statistiques sur la justice pénale susceptibles de donner une vue d'ensemble de la population carcérale et de la capacité globale de la justice pénale dans le pays faisant l'objet de l'évaluation.

Ci-après, quelques indicateurs additionnels spécifiques au présent outil. Il se peut que cette information n'existe pas dans certains pays. Il est conseillé de la demander à l'avance, car il faudra peut-être un certain temps pour l'obtenir.

Sources écrites susceptibles de contenir des informations statistiques, là où elles existent:

- Rapports établis par le Ministère de la justice
- Rapports sur le système pénal (y compris le système pénitentiaire et le système de probation)
- Rapports du Ministère de l'intérieur et de la police nationale sur la criminalité
- Rapports annuels établis par les tribunaux
- Rapports annuels établis par le Parquet
- Rapports d'organisations non gouvernementales (ONG) sur le système pénitentiaire et l'administration de peines de substitution
- Rapports établis par des donateurs

Les personnes ou organismes susceptibles de fournir l'information pertinente:

- Ministère de la justice
- responsables du service pénitentiaire
- responsable du service de probation, là où il en existe un
- représentants du Parquet
- Ministère de l'intérieur
- juges des tribunaux supérieurs et autres juges confirmés
- ONG travaillant sur les questions relatives à la justice pénale
- organisations de donateurs travaillant dans le secteur de la justice pénale

Normalement, les statistiques relatives au recours à l'incarcération et aux peines de substitution ne sont pas très difficiles à obtenir, encore que les statistiques données ne seront peut-être pas tout à fait assez détaillées pour les besoins de l'évaluation. Il se peut en effet que l'information obtenue auprès des autorités centrales permette une vue d'ensemble, sans donner de ventilation au niveau régional, par exemple, alors même que la situation peut être très variable d'une partie à l'autre du pays. Il est donc important que l'évaluateur s'efforce d'obtenir des données statistiques au niveau central ainsi que lors de visites sur site dans différentes parties du pays.

Lorsque les données statistiques sont rares du fait d'un manque de capacité ou de ressources, il peut être opportun de faire intervenir une assistance technique pour renforcer cette capacité, en tenant compte de l'importance de ces informations à des fins de recherche, de planification, d'élaboration de politiques et d'évaluations, éléments indispensables à la réussite de tout programme de peines de substitution (Voir les **Règles de Tokyo, Section VIII**).

Les réponses aux questions proposées ci-après permettront à l'évaluateur de se faire une idée d'ensemble de la population carcérale et du nombre de délinquants, des pratiques et des tendances des peines prononcées, le tout l'aidant à identifier les domaines où les peines de substitutions pourraient être introduites ou renforcées.

A. Les statistiques ci-après sont-elles disponibles? Sur une base annuelle?

- Population carcérale: détention provisoire, condamnés
- Nombre de mineurs en prison
- Nombre de femmes en prison
- Nombre de prisonniers condamnés pour des infractions liées à la drogue
- Pourcentage de membres de groupes autochtones, ethniques et raciaux minoritaires et d'étrangers en prison.

- Statistiques indiquant les tendances des condamnations au cours des 3 à 5 dernières années:
- Combien de personnes ont été condamnées à une peine de prison?
- Combien de personnes ont été condamnées à une sanction non privative de liberté?
- Pourcentage de récidivistes chez les anciens prisonniers, au cours des 3 à 5 dernières années.
- S'il existe un système de justice autre que celui relevant de l'État, quel est le pourcentage de cas relevant de ce système (à la suite d'une décision d'abandonner les poursuites prise par la police, le parquet ou le tribunal) et quel est le taux de succès des procédures de réconciliation/arbitrage dans le cadre de ces mécanismes de justice ne relevant pas de l'État?

B. Quel est le profil des personnes condamnées à une peine de prison?

Dans cette section on cherche essentiellement à déterminer le pourcentage de prisonniers qui auraient pu bénéficier d'une peine de substitution si celle-ci avait existé, si les peines de substitution étaient appliquées ou si les règles régissant ces peines étaient moins restrictives. Se reporter également à la Question L sur le ciblage, Section 3.4.

- Quel est le pourcentage de la population carcérale purgeant une peine de prison de moins d'un an?
- Quel est le pourcentage de la population carcérale purgeant une peine de prison de moins de deux ans?
- Quel est le pourcentage de la population carcérale purgeant une peine de prison plutôt que de s'être acquitté d'une amende?
- Quel est le pourcentage de la population carcérale purgeant une peine de prison au titre d'une première condamnation?
- Quel est le rapport délinquants violents/délinquants non violents?
- Quel est le pourcentage de la population carcérale consommatrice de drogues, voire toxicomane?
- Pour quels délits les mineurs sont-ils le plus souvent condamnés à une peine de prison?
- Pour quels délits les femmes sont-elles le plus souvent condamnées à une peine de prison?
- Quel est le pourcentage de membres de groupes surreprésentés incarcérés pour des délits non violents?
- Quel est le pourcentage de ces groupes purgeant une peine de moins d'un an et de moins de deux ans?

C. Quel est le profil des personnes incarcérées mais qui n'ont pas été condamnées?

- Quel est le pourcentage pouvant prétendre à une libération sous caution?
- Quel est le pourcentage qui aurait pu bénéficier d'une libération sous caution mais qui n'a pas pu répondre aux critères fixés par le tribunal?
- Quel est le pourcentage représenté par un conseil?

- Quel est le temps moyen qu'un détenu passe en détention provisoire avant d'être acquitté ou condamné? (Chiffres exacts et pourcentages, si possible). Existe-t-il un délai fixé par la loi et ces délais sont-ils respectés?

D. Quel est le profil du délinquant condamné à une sanction ou à une mesure dans la communauté/du probationnaire?

- Quel est le pourcentage de ces personnes dont c'est la première condamnation?
- Pourcentage des délits par type parmi les délinquants purgeant une peine non privative de liberté.
- Quel est le pourcentage de personnes qui auraient été condamnées à une peine de prison si aucune peine de substitution n'avait été disponible, et quelle aurait été la durée de cette peine

Cette information figure normalement dans le Code pénal, qui précise le plafond des peines de prison ou des catégories de délits pour lesquels une peine de substitution est envisageable. La durée probable de la peine de prison pour chaque catégorie de délits figurera dans le Code pénal. Cette question vise à déterminer si une peine de substitution est prononcée de préférence à une peine de prison, ou bien d'autres solutions encore, ou si le délinquant n'aurait été condamné à aucune peine si aucune peine de substitution n'avait été introduite dans la législation pénale.

- Pourcentage de femmes, de mineurs, de membres de minorités ethniques et raciales et d'étrangers.
- Quel est le pourcentage d'alcooliques et de toxicomanes? Les sanctions dans la communauté prévoient-elles également le traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie?
- Quel est le pourcentage de récidivistes et, parmi ce groupe, quel est le pourcentage condamné à une peine de prison pour récidive au cours des 3 à 5 dernières années?
- Quel est le pourcentage condamné à une peine de prison à la suite d'une violation des règles régissant les sanctions dans la communauté au cours des 3 à 5 dernières années?

La distinction entre la récidive et la violation technique de la sanction dans la communauté est très importante. Si les délinquants sont nombreux à être envoyés en prison pour violation des règles, et non pour récidive, il est alors évident que les règles doivent être révisées. Il se peut également que ces règles soient trop strictes ou trop compliquées pour bien des délinquants. Se reporter au document **MESURES CARCÉRALES ET MESURES NON PRIVATIVES DE LIBERTÉ: RÉINSERTION SOCIALE, SECTION 7.1** pour des observations complémentaires s'agissant de la libération conditionnelle, où des considérations analogues s'appliquent.

E. Amnisties (si l'on dispose d'une information sur les amnisties prononcées on comprendra peut-être mieux l'évolution de la population carcérale)

- Information sur les amnisties prononcées au cours des 3 à 5 dernières années; nombre de personnes libérées.
- Pourcentage des personnes mises en liberté qui ont récidivé après leur libération et qui ont été de nouveau condamnées.

3. CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE: DROIT ET PRATIQUE

Les documents ci-après constituent les principales sources permettant de comprendre la structure législative et réglementaire dans laquelle s'inscrivent les peines de substitution à l'incarcération à différents stades du processus de justice pénale.

- **Code pénal** et **Code de procédure pénale** précisant les peines de substitution qui existent au stade précédent le jugement, au stade du jugement et au stade de la condamnation.
- **Loi pénitentiaire, Code d'exécution des peines, Code d'application des peines** ou textes analogues précisant les principes régissant les peines de substitution; ces textes revêtent une importance particulière s'il n'existe pas de loi distincte sur la probation.
- **Loi sur la probation** ou loi analogue précisant le cadre juridique régissant l'administration des sanctions et mesures non privatives de liberté.
- **Loi relative aux tribunaux pour mineurs** énonçant les dispositions spécifiques aux mineurs.

Lorsqu'il existe un système de justice semi-formelle, il peut y avoir des lois spécifiques régissant les décisions qui en émanent.

Pour d'autres textes utiles, se reporter à l'annexe A, Documents essentiels, et à l'annexe B. Guide/liste de contrôle à l'intention de l'évaluateur.

S'agissant des sanctions et mesures de substitution, c'est souvent au stade de la mise en œuvre que les problèmes se posent. Au niveau de la conception de programmes d'assistance technique, il n'y a pas toujours lieu de modifier la loi, mais seulement de veiller à ce que soit mis en place les mécanismes et ressources nécessaires pour l'application de la législation déjà existante.

Les questions ci-après cherchent à déterminer la législation en vigueur et dans quelle mesure cette législation est effectivement appliquée; lorsqu'elle ne l'est pas, il s'agit de trouver les raisons de cette non application. Ces questions visent également à identifier les mesures prises aux échelons national et local pour améliorer la pratique.

Pour bien saisir ce qui se passe effectivement dans la réalité, l'évaluateur devra recueillir une information sur les pratiques effectives au niveau national (Ministère de la justice, Ministère de l'intérieur, police nationale, autorités pénitentiaires, service national de probation, juges des tribunaux supérieurs et autres juges confirmés), mais aussi auprès de différentes sources, à différents échelons du système et dans les différentes régions du pays. Il est essentiel de recueillir cette information auprès d'un grand nombre de sources afin de comprendre les raisons pour lesquelles certaines lois ne sont pas appliquées, pourquoi il existe des variations géographiques et pourquoi les problèmes sont quelquefois différents d'une partie à l'autre du pays et à différents niveaux de la justice pénale, et de déterminer dans quelle mesure la collectivité participe aux différentes structures. Au nombre des sources possibles, citons les commissariats de police locaux, les tribunaux, juges et magistrats locaux, les services locaux de probation ou d'autres organismes responsables du suivi des sanctions non privatives de liberté, les différentes administrations pénitentiaires, les délinquants, les ex-délinquants et leurs familles et les ONG travaillant sur les questions relatives à la justice pénale. Des données chiffrées et des exemples concrets devraient être rassemblés, selon que de besoin.

Cette information aidera l'évaluateur à repérer les obstacles à la mise en œuvre, les écarts géographiques, y compris entre milieu urbain et milieu rural, mais aussi à identifier les pratiques d'excellence susceptibles d'être reprises ailleurs, et à décider les axes prioritaires de l'assistance technique.

3.1 RÉFORME DE LA LÉGISLATION

- A. À quand remonte la dernière révision de la législation pénale; cette révision a-t-elle permis d'accroître le nombre de sanctions non privatives de liberté inscrites dans le Code pénal?
- B. Une commission juridique ou un organisme chargé de la révision de la législation examine-t-il les lois pénales en vue de rationaliser les condamnations, y compris en prévoyant la mise en place de peines de substitution à l'incarcération ou l'élargissement du champ d'application des peines de substitution déjà prévues?

C. Quelles sont les lois actuellement en cours de révision?

3.2 DÉJUDICIARISATION

Si elles donnaient toutes lieu à des poursuites judiciaires, les plaintes déposées auprès de la police et du parquet feraient imploser le système de justice pénale. La police, les procureurs et les tribunaux disposent de tout un arsenal de mesures leur permettant de soustraire les intéressés aux poursuites judiciaires. Elles sont énoncées dans les lois pénales; il peut s'agir notamment des mesures suivantes:

- libération complète ou conditionnelle
- sanctions verbales
- règlement par arbitrage
- dédommagement ou indemnisation de la victime
- travail d'intérêt collectif
- médiation entre la victime et le délinquant
- concertation des familles
- autres processus de réparation

Le terme **processus de réparation** désigne tout processus dans lequel la victime et le délinquant et, le cas échéant, toute autre personne ou tout autre membre de la communauté victime de l'infraction, participent ensemble de manière dynamique à la résolution des problèmes découlant de cette infraction, généralement avec l'aide d'un facilitateur. Les processus de réparation peuvent intervenir sous forme de médiation, de conciliation, de forum de discussion et de conseil de détermination de la peine.

Le terme **programme de justice réparatrice** désigne tout programme qui fait appel à un processus de réparation et qui vise à aboutir à un accord de réparation.

Le terme **accord de réparation** désigne un accord résultant d'un processus de réparation. Ces accords prévoient des mesures et programmes tels que la réparation, la restitution et le travail d'intérêt collectif, qui visent à répondre aux besoins individuels et collectifs des parties, à faire assumer à celles-ci leurs responsabilités individuelles et collectives et à assurer la réintégration de la victime et du délinquant.⁴

Les programmes de justice réparatrice peuvent intervenir à tout stade du système de justice pénale, sous réserve de la législation nationale. Lorsqu'on y a recours avant qu'une affaire n'arrive au stade du procès, ou pendant le procès, une décision d'abandonner les poursuites peut être prise, à condition que la victime et le délinquant y consentent.

Les processus de justice réparatrice peuvent être adaptés à divers contextes culturels et aux besoins de collectivités fort différentes.

La justice réparatrice trouve ses origines dans le processus de **résolution informelle des conflits** qui continue de jouer un rôle important dans de nombreux pays d'Afrique, d'Asie du Sud et d'Amérique latine. La résolution informelle des conflits intervient dans le cadre de **structures/institutions de justice non étatiques**, depuis les négociations intrafamiliales bénéficiant d'une grande visibilité jusqu'aux organes quasi étatiques qui appliquent des normes coutumières pour résoudre les conflits. Les systèmes de justice non étatiques sont moins onéreux et donc plus accessibles aux personnes démunies et permettent la résolution de conflits sans un long processus de justice pénale. Ces systèmes comptent également des inconvénients, dont notamment l'absence d'obligation de rendre des comptes, la discrimination fondée sur le statut social, le sexe ou l'argent, ainsi que l'absence de garanties relatives aux droits de l'homme.

Pour le rôle de la justice réparatrice dans la réinsertion des délinquants, se reporter au document **Mesures carcérales et mesures non privatives de liberté: réinsertion sociale**.

- A. De quel pouvoir discrétionnaire dispose la police ou le parquet pour abandonner les poursuites judiciaires? Concrètement, les encourage-t-on à recourir à cette option?
Se reporter au document **ACCÈS À LA JUSTICE: LE MINISTÈRE PUBLIC, SECTIONS 3.3.1, Pouvoir discrétionnaire du parquet et 3.3.2, Solutions de rechange aux poursuites judiciaires**
- B. Est-ce qu'il existe un ensemble de critères régissant la décision d'abandonner les poursuites- Règles de Tokyo, 5.1? Quels sont ces critères?
- C. Concrètement, quelles sont les mesures auxquelles on a le plus souvent recours pour abandonner les poursuites?
- D. De quel pouvoir discrétionnaire la police ou le parquet dispose-t-il pour donner un avertissement formel aux délinquants? Quel est leur pouvoir d'accorder une libération

sous caution? Quelles sont les règles et conditions régissant la libération sous caution à ce stade?

E. La police et le parquet peuvent-ils renvoyer une affaire auprès d'un programme de justice réparatrice dans le but de parvenir à un règlement entre victime et délinquant par voie de médiation? Dans l'affirmative, qui administre ces programmes? Le recours à ce genre de programme est-il fréquent?

F. S'il n'existe aucun programme de justice réparatrice, quelles en sont les raisons?

3.3 DÉTENTION AVANT JUGEMENT

La règle générale veut que toute personne jouisse de sa liberté personnelle et ne soit pas détenue dans l'attente de son jugement. Le Principe 36(2) de l'**Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement** interdit toute contrainte qui ne serait pas strictement nécessaire soit aux fins de la détention, soit pour empêcher qu'il ne soit fait obstacle au déroulement de l'instruction ou à l'administration de la justice. En vertu des **Règles de Tokyo**, « la détention provisoire ne peut être qu'une mesure de dernier ressort dans les procédures pénales, compte dûment tenu de l'enquête sur le délit présumé et de la protection de la société et de la victime ». (Règle 6.1)

En vertu du Principe 39 de l'**Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement**, « sauf dans des cas particuliers prévus par la loi, une personne détenue est en droit d'être mise en liberté en attendant l'ouverture du procès, sous réserve des conditions qui peuvent être imposées conformément à la loi ».

Il est important que l'autorité dont relève la décision de placer ou de maintenir une personne en détention provisoire dispose d'un grand nombre de solutions de rechange. La Règle **6.2 des Règles de Tokyo** fait valoir à quel point il est important que les mesures de substitution à la détention provisoire interviennent dès que possible. Au nombre de ces mesures de substitution figure la libération de l'accusé, assortie de l'une ou de plusieurs des obligations suivantes:

- comparaître devant le tribunal à une date précise;
- ou **ne pas**:
 - s'adonner à un comportement particulier,
 - quitter un endroit ou un district spécifique ou s'y rendre, ou
 - rencontrer des personnes désignées;
- demeurer à une adresse spécifique;
- se rendre tous les jours ou à intervalles réguliers au tribunal, au poste de police ou devant une autre autorité;
- remettre son passeport ou autres pièces d'identité;
- accepter la surveillance d'un organisme désigné par le tribunal;
- accepter de se soumettre à une surveillance électronique; ou

déposer une garantie financière ou autre pour garantir la présence au procès ou tel ou tel comportement dans l'attente du procès. C'est le versement d'une caution qui constitue la solution la plus fréquente.

La **caution** est habituellement un versement en espèces ou une autre garantie ou un bien remis provisoirement au tribunal (ou à l'autre organisme qui accorde la caution) pour garantir que le suspect ou l'accusé comparaitra devant le tribunal comme il y est tenu pour la durée de son procès. Les biens déposés sont confisqués si le suspect ou accusé disparaît. C'est généralement le suspect ou accusé ou un membre de sa famille qui fournit la caution, bien que cela ne soit pas obligatoire.

Le **Code de procédure pénale type, (PROJET, 30 mai 2006, Chapitre 9, Section 3, article - EN ATTENTE - page 110)** donne un exemple des critères régissant la caution:

- (a) il existe un soupçon raisonnable que l'intéressé a commis un délit;
- (b) la seule raison de détenir l'intéressé est la peur qu'il disparaisse; et
- (c) l'intéressé a promis de ne pas disparaître ou de quitter sans autorisation son lieu de résidence habituel.

Une autre solution consiste à libérer l'accusé, après lui avoir imposé un certain nombre de mesures restrictives, décidées par un procureur ou un juge. Les mesures suggérées par le **Code de procédure pénale type (PROJET, 30 mai 2006), article 128** sont notamment les suivantes:

- (a) l'assignation à résidence du suspect ou de l'accusé, seul ou sous la surveillance d'une autre personne;
- (b) la remise du suspect ou de l'accusé aux soins ou à la surveillance d'une personne ou d'une institution;
- (c) un régime de visites périodiques de la part du suspect à une agence ou à une autorité désignée par le juge compétent;
- (d) l'interdiction faite au suspect de quitter un lieu particulier désigné par le juge compétent;

- (e) l'interdiction faite au suspect de se rendre dans un lieu déterminé ou de rencontrer des personnes désignées;
- (f) la confiscation du passeport du suspect ou de l'accusé; ou
- (g) l'interdiction faite au suspect de se rendre au domicile familial, si la personne est soupçonnée de violence conjugale au sens de l'article 105 du **Code pénal type (Projet, 31 mars 2006)**

- A. Quelles peines de substitution prévoit le Code pénal au stade précédent l'ouverture du procès?
- B. Quelles sont les dispositions régissant le versement d'une caution? Le choix des tribunaux de première instance d'accorder la libération sous caution est-il soumis à des restrictions ou est-il assorti d'une présomption de culpabilité? Pour quels types de délits la caution est-elle accordée? Concrètement, quelles sont les conditions les plus fréquentes invoquées par le tribunal pour accorder la libération sous caution?
- C. Quelle est la mesure la plus souvent prise par les tribunaux de première instance? Les accusés sont-ils libérés sous caution? Font-ils l'objet d'une décision d'abandon des poursuites? Sont-ils renvoyés à un processus de justice réparatrice?
- D. Quelles mesures sont prises pour former les tribunaux de première instance à l'application de la libération sous caution?
- E. Les tribunaux/les juristes reconnaissent-ils les stratégies de justice réparatrice?
- F. Les tribunaux peuvent-ils renvoyer une affaire à un mode de règlement autre que le jugement d'un tribunal ou décider d'abandonner les poursuites?
- G. Quelles mesures sont prises pour permettre au juge de première instance d'abandonner les poursuites à tout moment de la procédure et d'opter pour:
 - un accord de médiation
 - un règlement issu d'un arbitrage
 - une peine de travail d'intérêt collectif
 - la concertation des familles
 - un autre processus réparateur
- H. Une affaire peut-elle être renvoyée d'un tribunal d'État à une structure non étatique (souvent au niveau du village) pour un règlement informel? Dans l'affirmative, en quoi consiste le système de justice non étatique et qui l'administre? (Par exemple, forums de justice coutumière, forums de résolution des différends dans le voisinage, programmes de réconciliation administrés par les ONG, tribunaux de village, etc.)? Les tribunaux sont-ils d'une manière quelconque tenus de faire respecter ces accords?
- I. Concrètement, est-ce fréquent qu'une affaire soit renvoyée devant une structure non étatique pour un règlement informel?

3.4 CONDAMNATIONS

En vertu de la **Règle 8.1 des Règles de Tokyo**, l'autorité judiciaire, ayant à sa disposition un arsenal de mesures non privatives de liberté, doit tenir compte, dans sa décision, du besoin de réinsertion du délinquant, de la protection de la société et des intérêts de la victime, qui doit pouvoir être consulté toutes les fois que c'est opportun.

Les Règles de Tokyo (**Règle 8.2**) présentent un éventail de mesures autres que l'incarcération qui peuvent être décidées au stade de la condamnation et qui, si elles sont clairement définies et correctement mises en œuvre, comportent un élément punitif acceptable. Il s'agit des mesures suivantes:

- (a) sanctions orales, comme l'admonestation, la réprimande et l'avertissement;
- (b) maintien en liberté avant décision du tribunal;
- (c) peines privatives de droits;

- (d) peines économiques et pécuniaires, comme l'amende et le jour-amende;
- (e) confiscation ou expropriation;
- (f) restitution à la victime ou indemnisation de celle-ci;
- (g) condamnation avec sursis ou suspension de peine;
- (h) probation et surveillance judiciaire;
- (i) peines de travail d'intérêt général;
- (j) assignation dans un établissement ouvert;
- (k) assignation à résidence;
- (l) toute autre forme de traitement en milieu libre;
- (m) une combinaison de ces mesures.

Définition des sanctions de substitution:

Amendes: on y a souvent recours. L'inconvénient en est que de nombreuses personnes ne peuvent payer l'amende à laquelle elles ont été condamnées et risquent donc l'incarcération.

Indemnisation: dans certains pays, de préférence à l'amende, le tribunal condamne le délinquant à verser un certain montant à la victime, à titre d'indemnisation.

Probation ou surveillance judiciaire: arrangement en vertu duquel le délinquant condamné continue de vivre dans la communauté sous la surveillance d'une autorité judiciaire, d'un service de probation ou d'un organisme analogue. Le délinquant peut être tenu d'assister à certains cours, ou prendre part à un programme de thérapie ou de traitement.

Condamnation avec sursis (avec ou sans surveillance): une condamnation est prononcée et enregistrée mais suspendue pour une durée spécifique, durant laquelle la personne condamnée doit s'abstenir de commettre d'autres délits. Dans de nombreux pays, la condamnation avec sursis est assortie d'une surveillance par un service probatoire ou organisme analogue.

Remise de peine: la décision est prise de surseoir à la condamnation à condition que le délinquant s'engage à suivre un traitement pour son alcoolisme, sa toxicomanie ou un traitement psychologique, par exemple. En fonction du résultat, le délinquant peut ne pas être condamné.

Peines privatives de droits: certains droits sont restreints, par exemple le droit à certains emplois, le droit d'exercer certaines fonctions spécifiques au sein du gouvernement ou de se rendre dans certains endroits.

Assignation à résidence ou restriction de certaines libertés: le délinquant est tenu de vivre dans un certain endroit (le plus souvent sa résidence) sous la surveillance d'une agence spécialisée. Le délinquant ne peut changer de lieu de résidence, de travail ou d'établissement d'enseignement sans la permission de l'organe de supervision.

Assignation dans un établissement quelconque: le tribunal peut obliger le délinquant à passer un certain nombre d'heures chaque jour dans un centre, et ce pour une durée prescrite. Ce centre est censé offrir un programme structuré pour permettre aux délinquants d'examiner leur comportement au sein d'un groupe.

Travail d'intérêt général: le travail d'intérêt général n'est pas rémunéré et se fait pour le compte d'une agence ou d'une organisation pour le bien de la collectivité. Le juge peut condamner l'intéressé à un travail d'intérêt général au lieu de le condamner à une peine de prison.

Une sanction à laquelle on avait souvent recours dans l'ancienne Union soviétique, mais qui existe à peine ailleurs:

Le travail correctionnel: le délinquant continue de travailler dans son lieu de travail habituel, mais est tenu de verser un certain pourcentage de son salaire à l'État, généralement entre 5 % et 25 %.

- A. Au stade de la condamnation, quelles sanctions et mesures de substitution sont prévues dans le Code pénal? Les sanctions de substitution sont-elles obligatoires pour certains délits? Lesquels? Quelle aurait été la durée de la peine de prison? On trouvera habituellement cette information dans le Code pénal.
- B. Les peines de substitution sont-elles une option pour certains délits? Lesquels? Quelle est la durée de la peine de prison correspondante?
- C. La manière dont la législation est libellée et les commentaires qui accompagnent les textes de loi incitent-elles au recours aux peines de substitution à l'incarcération?
- D. Lorsque l'on décide si une mesure non privative de liberté est opportune ou non, quels sont les critères qui jouent, s'agissant de la nature et de la gravité du délit; de la

personnalité et du passé du délinquant; de la raison d'être de la condamnation; et des droits de la victime? Règles de Tokyo, 3.2.

- E. Quels éléments de preuve ou quels textes de loi le juge peut-il invoquer pour prononcer la condamnation – un rapport d'enquête sociale, par exemple? Les rapports d'enquête sociale sont-ils obligatoires ou interviennent-ils à la demande du juge, du procureur ou de l'avocat de la défense?
- F. De quels autres moyens disposent les tribunaux pour obtenir une information sur le passé d'un accusé?
- G. Les agents des services de probation ou des services sociaux assistent-ils au procès? Apportent-ils leur témoignage?
- H. Dans la pratique, a-t-on souvent, quelquefois ou rarement recours aux peines de substitution à l'incarcération? Si on y a quelquefois ou rarement recours, quelles sont les raisons? Quelles sont les peines de substitution prononcées? Pourquoi d'autres peines ne le sont-elles pas?
- I. Que pensent les juges, les procureurs et les magistrats des peines de substitution? (Poser la question à différents niveaux).
- J. Quelle est la formation dispensée aux juges et aux magistrats concernant le principe et la pratique de la condamnation?
- K. Quelles sont les directives à l'intention des tribunaux de première instance concernant le principe et la pratique relatifs aux peines prononcées? Les juges et les magistrats sont-ils encouragés à prononcer des peines de substitution à l'incarcération lorsque celles-ci existent? Par exemple, sont-ils tenus d'expliquer pourquoi ils prononcent une peine de prison si une peine de substitution existe pour le délit en cause?
- L. L'échec d'une mesure non privative de liberté mène-t-elle automatiquement à une peine carcérale? Par échec, entend-on habituellement le non respect d'une sanction dans la communauté ou la récidive?
- M. Si le taux d'échec est élevé, a-t-on effectué des recherches pour en déterminer les causes? Quelles ont été les conclusions de ces recherches éventuelles?

Au nombre des raisons susceptibles d'expliquer l'échec, citons le mauvais ciblage, ou encore la trop grande sévérité ou complexité des règles régissant la surveillance et la mise en œuvre des sanctions dans la collectivité. En République tchèque, par exemple, après une première réduction de la population carcérale en 2002, suivant l'introduction de mesures non privatives de liberté, on a constaté une nouvelle augmentation. Celle-ci a été imputée à un mauvais ciblage, y compris au défaut de mener à terme les sanctions dans la collectivité, et à la récidive. L'absence de coordination entre les juges et le service de probation et de médiation permettant de mieux cibler ces mesures a été identifiée comme étant la principale cause de l'échec.⁵

Par **ciblage**, on entend le choix judicieux des délinquants pouvant bénéficier d'une mesure non privative de liberté. Il convient tout d'abord de procéder à une analyse des personnes purgeant une courte peine de prison, ainsi que des délits commis par ces personnes (se reporter à la **Section 2.2**). À partir de cette information-là, il faut procéder à une évaluation du profil du délinquant susceptible de bénéficier d'une peine de substitution mais qui n'en bénéficie pas dans l'immédiat. Il faut ensuite déterminer le type de délit et la peine de prison maximale pouvant donner lieu à une peine de substitution. (Si la peine maximale est trop élevée, l'échec est possible; si elle est trop faible, il se peut qu'elle ait peu d'impact au niveau de la population carcérale. Il faudra trouver un juste équilibre entre tous ces facteurs). Il existe d'autres facteurs dont il convient de tenir compte: les récidivistes ne se prêtent guère aux peines de substitution, comme l'a montré l'expérience acquise dans certains pays, dont la République tchèque. Le choix de la peine de substitution doit lui aussi être judicieux. Par exemple, le travail d'intérêt collectif peut ne pas être opportun pour quelqu'un ayant commis un délit lié à la drogue si cette personne a besoin de suivre un traitement pour sa toxicomanie.⁶

3.5 CATÉGORIES SPÉCIALES

3.5.1 Mineurs

La **Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant** souligne l'urgence de prévoir des peines de substitution à l'incarcération pour les enfants, en énonçant que: « l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible ». (article 37 (b)).

Comme le précise le commentaire à l'article 76 du **Code pénal type (PROJET, 31 mars 2006)**:

La nécessité d'accorder toute la priorité à la réadaptation et à la réintégration d'un jeune qui a été condamné à une peine de prison est soulignée dans l'article 40(1) de la **Convention relative aux droits de l'enfant**. En son article 17(3), la **Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant** précise que « le but essentiel du traitement de l'enfant durant le procès, et aussi s'il est déclaré coupable d'avoir enfreint la loi pénale, est son amendement, sa réintégration au sein de sa famille et sa réhabilitation sociale ». L'article 14(4) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** souligne également à quel point il est souhaitable de favoriser la rééducation des jeunes en infraction avec la loi, comme le fait l'**Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs ("Règles de Beijing")**. Les **Règles de Beijing** examinent cette question dans le commentaire au principe 17 « Principes directeurs régissant le jugement et la décision ». Les règles ne précisent pas un but précis pour les dispositions s'appliquant aux jeunes étant donné toutes les difficultés de la chose, mais le commentaire spécifie que « les solutions strictement punitives ne conviennent pas ». Il y est dit également que « alors que s'agissant d'adultes et peut-être aussi dans les cas de délits graves commis par des jeunes, les notions de peine méritée et de sanctions adaptées à la gravité du délit peuvent se justifier relativement, dans les affaires de mineurs, l'intérêt et l'avenir du mineur doivent toujours l'emporter sur des considérations de ce genre ». C'est un fait que le jeune doit être tenu responsable de ses actes mais cette considération ne doit pas l'emporter sur la visée réadaptative, mais jouer de concert avec elle.

Le commentaire accompagnant l'article 78 du **Code pénal type (PROJET, 31 mars 2006)** ajoute ceci:

En vertu du Principe 18 des Règles de Beijing, tout un ensemble de dispositions doit être prévu quand il s'agit de mineurs. On y donne de nombreux exemples, dont beaucoup ont été repris dans le **Code pénal type**. Il s'agit avant tout d'éviter le placement dans une institution, lequel, en vertu du Principe 19, est une « mesure de dernier ressort ». Le Code pénal type et les normes internationales régissant les droits des mineurs visent à éviter autant que faire se peut tout placement en institution.

On trouvera à la Règle 18.1 des **Règles de Beijing** une liste des dispositions non institutionnelles convenant pour les jeunes. Se reporter également à l'article 78 du **Code pénal type**, qui donne une liste de dispositions s'appliquant aux mineurs, y compris les mesures institutionnelles, et au document **QUESTIONS TRANSVERSALES: JUSTICE DES MINEURS** pour des conseils sur les prescriptions légales spécifiques s'adressant aux enfants de moins de 18 ans.

- A. Un pouvoir discrétionnaire suffisant est-il prévu à tous les stades de la procédure et aux différents niveaux de l'administration de la justice pour mineurs pour soustraire les mineurs au processus de justice pénale quand cela est dans leur intérêt? **Règles de Beijing, 6.1**. Comment la législation à cet effet est-elle libellée?
- B. Dans l'affirmative, les personnes qui exercent ce pouvoir discrétionnaire sont-elles particulièrement qualifiées ou formées à cet effet? **Règles de Beijing, 6.3**. Qui exerce ce pouvoir et quelle est la formation reçue? Y a-t-il des agents de police à qui l'on confie systématiquement les enquêtes sur les délits commis par des mineurs? Existe-t-il des tribunaux pour mineurs? Existe-t-il des procureurs à qui l'on confie systématiquement les affaires traitées par le tribunal pour mineurs?

- C. La législation prévoit-elle des critères donnant à la police, au parquet ou aux autres services chargés de la délinquance juvénile le pouvoir de régler ces cas à leur discrétion, sans appliquer la procédure pénale officielle? Règles de Beijing, 11.2. Quels sont ces critères? Dans la pratique, la police et le parquet exercent-ils souvent leur pouvoir d'abandonner les poursuites?
- D. Le consentement du mineur ou de ses parents ou de son tuteur est-il requis pour tout abandon des poursuites judiciaires impliquant le renvoi aux services communautaires ou à d'autres services compétents? Règles de Beijing, 11.3.
- E. La législation prévoit-elle pour les mineurs suffisamment de peines de substitution à la détention avant jugement, telles que la surveillance étroite, le placement dans une famille ou dans un établissement ou un foyer éducatif? Règles de Beijing, 13.2. Quelles sont ces peines? Dans la pratique, y a-t-on souvent recours?
- F. Avant le prononcé d'un jugement, remet-on au tribunal un rapport d'enquête sociale sur l'enfant? Qui établit le rapport? Les services sociaux? Les agents de probation? Règles de Beijing, 16.1. Ces rapports sont-ils remis en temps opportun? Y a-t-il des retards? Les rapports sont-ils exacts? Exhaustifs?
- G. Des peines de substitution judicieuses et axées sur le bien être social de l'enfant sont-elles prévues dans la législation pénale, outre celles prévues pour les adultes? Quelles sont-elles? Il pourrait notamment s'agir d'une aide, d'une orientation ou d'une surveillance, le placement dans une famille ou dans un centre communautaire ou autre milieu éducatif, comme le prévoient les Règles de Beijing, 18.1. Dans la pratique, y a-t-on souvent recours?
- H. Concrètement, quelles sont les mesures de substitution le plus souvent utilisées quand il s'agit de mineurs, au stade du procès et de la condamnation? L'incarcération est-elle utilisée « strictement », comme mesure de dernier ressort?
- I. Si aucune peine de substitution n'est prononcée, quelles en sont les raisons? Quelles mesures sont prises pour veiller à ce qu'on ait plus souvent recours aux mesures de substitution quand il s'agit de mineurs, au stade précédent le jugement comme au stade de la condamnation?

3.5.2 Femmes

Étant donné les effets disproportionnés de l'incarcération des femmes, sur les femmes elles-mêmes ainsi que sur leurs enfants et les autres membres de la famille, des efforts supplémentaires devraient viser à trouver pour les femmes des peines de substitution à tous les stades du processus de justice pénale. Dans la plupart des cas, ces peines de substitution sont plus faciles à appliquer quand il s'agit de femmes, étant donné qu'un fort pourcentage d'entre elles sont incarcérées pour des infractions non violentes.

- A. La législation donne-t-elle à la police, au parquet ou à d'autres autorités judiciaires le pouvoir de disposer de certains types d'affaires de manière à éviter une procédure pénale? Quels critères s'appliquent?
- B. La législation pénale prévoit-elle des dispositions spécifiques pour les femmes, les femmes enceintes ou les femmes ayant de jeunes enfants, prévoyant le recours plus systématique aux peines de substitution? Quelles sont ces dispositions?
- C. Le commentaire accompagnant cette législation encourage-t-il le recours aux mesures et sanctions de substitution dans le cas de femmes accusées d'infractions non violentes et tient-il compte des circonstances particulières de la femme: s'agit-il d'une victime de violences conjugales, de violences sexuelles ou d'autres formes d'intimidation visant

spécifiquement la femme en tant que femme? Les mesures prévues sont-elles appliquées? On pourra peut-être le constater d'après les exemples donnés dans le commentaire pour préciser les dispositions de certains articles prévoyant des réductions de peine et permettant à la délinquante de bénéficier éventuellement d'une mesure ou sanction de substitution.

- D. Si la réponse est négative, quelles mesures sont prises pour encourager/ permettre l'utilisation de peines de substitution quand il s'agit de femmes accusées de délits non violents et de délits mineurs?
- E. Lorsqu'il existe un mécanisme de justice non étatique reconnu par les tribunaux, quelles sont les garanties éventuelles qui ont été mises en place pour empêcher la discrimination à l'égard des femmes dans le cadre des processus de résolution des conflits?

3.5.3 Personnes souffrant de troubles mentaux

D'une manière générale, les personnes atteintes d'une maladie mentale ont tout intérêt à être traitées en dehors du système carcéral. Idéalement, elles devraient vivre dans leur communauté, principe reconnu dans les **Principes des Nations Unies pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale**.⁷ Lorsque le traitement est dispensé dans un service de santé mentale, il devrait l'être à proximité du domicile de l'intéressé. Cela étant, les prisons ne constituent guère une solution de rechange acceptable.⁸ Certes, les personnes souffrant de troubles mentaux commettent quelquefois des actes criminels. S'il n'existe aucune procédure juridique permettant de commettre d'office les délinquants souffrant d'une maladie mentale qui continuent de constituer un risque pour autrui, ces personnes se retrouvent en prison, structure qui n'a pas été conçue pour les prendre en charge.

- A. La définition de la démence dans la législation pénale est-elle suffisamment vaste pour garantir que quiconque n'est pas tenu pour pénalement responsable ne sera pas soumis à une procédure pénale?
- B. La police et le parquet ont-ils le pouvoir de soustraire une personne souffrant de troubles mentaux au système de justice pénale, à condition que cette personne ne constitue pas une menace pour la société? Quels sont les critères qui s'appliquent? A-t-on souvent recours à cette possibilité?
- C. La législation prévoit-elle la possibilité pour les tribunaux d'intervenir pour le compte d'une personne en détention provisoire ou d'un prisonnier condamné soupçonné d'avoir une maladie mentale et, sur la base d'un avis médical indépendant, ordonner le placement de cette personne dans un centre de santé mentale? Se reporter au **Principe 20.3 des Principes des Nations Unies pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale**. Concrètement, cela se passe-t-il souvent? Est-ce à l'avocat de la défense de soulever la question?
- D. La législation prévoit-elle d'envisager des mesures et sanctions non privatives de liberté pour les délinquants souffrant de troubles mentaux, au stade précédant le jugement comme au stade de la condamnation? Prévoit-on, par exemple, des peines dans la communauté assorties d'un traitement médical? Concrètement, cela se passe-t-il souvent? Le tribunal peut-il recourir à des moyens de traitement dans la communauté?
- E. Si le recours à ces mesures n'est pas possible, des initiatives sont-elles prises pour introduire la possibilité de soustraire les personnes souffrant de troubles mentaux au système de justice pénale ou d'élargir cette possibilité afin que les intéressés puissent bénéficier d'un traitement approprié, ou encore des initiatives pour multiplier les peines de substitution auxquelles les délinquants souffrant d'un trouble mental puissent être condamnés?

3.5.4 Infractions liées à la drogue

Dans la plupart des pays, les délinquants condamnés à une peine de prison pour une infraction liée à la drogue constituent une forte proportion de la population carcérale. Cette réalité est imputable en partie aux efforts déployés à l'échelle tant nationale qu'internationale pour lutter contre le trafic de drogues illicites. Cela étant, ces délinquants ne sont pas tous de gros trafiquants. Le délit commis l'a souvent été à cause de la toxicomanie du délinquant. Pour bon nombre de ces délinquants, il serait plus efficace de les condamner à une peine de substitution à l'incarcération correspondant spécifiquement à leur toxicomanie. Les grands instruments internationaux, dont la **Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes** ainsi que les **Principes directeurs de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la réduction de la demande de drogues** admettent ce paradoxe. Si ces instruments sont essentiellement axés sur la lutte contre le trafic de drogues, ils prient en outre instamment les gouvernements de prendre des initiatives pluridisciplinaires,⁹ dont les peines de substitution à l'incarcération sont un élément essentiel. Dans certains pays, quand il s'agit de primo délinquants, la déjudiciarisation visant les consommateurs de drogues illicites est officialisée par le biais de programmes de prévention et de traitement de la toxicomanie.

Pour les délinquants dont la toxicomanie et le passé criminel sont plus avérés, les tribunaux spécialisés dans les cas de toxicomanie, qui existent aux États-Unis et en Australie, proposent une démarche thérapeutique dynamique aux problèmes de la toxicomanie et de la criminalité qui y est associée, comme peines de substitution à l'incarcération. Ces tribunaux spécialisés mettent en place une surveillance étroite de la part du juge et d'une équipe pluridisciplinaire, un plan de traitement, tout en prévoyant des mesures de renforcement et de récompense, y compris la diminution du temps que l'intéressé doit rester attaché au programme, s'il respecte toutes les dispositions, et des sanctions en cas de non respect, y compris de courts séjours en prison. L'intéressé a réussi son programme s'il ne retombe pas dans la toxicomanie durant une période spécifique et s'il atteint les objectifs fixés dans le plan de traitement.

- A. Quelles peines sont prévues dans le Code pénal pour l'usage illicite de drogues? Les peines sont-elles différenciées en fonction des différents types de drogue - la consommation de cannabis étant passible d'une peine plus légère, par exemple?
- B. Établit-on une distinction nette entre consommation de drogues illicites et trafic de drogues, l'une et l'autre étant passibles de peines différentes? Si la réponse est négative, est-ce qu'il existe des directives ou des critères relatifs aux condamnations pour que les peines prononcées soient cohérentes, mais aussi proportionnelles au délit?
- C. A-t-on récemment opté pour la dépénalisation de la consommation de certaines drogues - par exemple le cannabis - ou a-t-on diminué la durée des peines de prison pour la consommation? Quels sont les résultats de ces mesures?
- D. La police et les procureurs utilisent-ils leur pouvoir discrétionnaire pour s'abstenir d'arrêter des personnes soupçonnées de consommer de la drogue, à condition que ces personnes s'inscrivent à un programme éducatif ou thérapeutique pour toxicomanes? Quels sont les critères qui jouent? Ce pouvoir discrétionnaire est-il souvent utilisé? Est-ce que l'on tient un registre des personnes ayant suivi le programme jusqu'au bout? Que se passe-t-il pour ceux qui ne le suivent pas jusqu'au bout?
- E. La législation prévoit-elle des mesures ou sanctions de substitution en cas de consommation de drogues illicites? Lesquelles? Ces mesures visent-elles la toxicomanie du délinquant? Y a-t-on souvent recours?
- F. Existe-il des tribunaux spéciaux? Quels sont les délinquants qui en relèvent? Se procurer des statistiques sur le nombre de délinquants que l'on envisage de diriger vers ces tribunaux spéciaux, sur le nombre qui y est effectivement dirigé, sur le nombre qui complète le programme et sur le nombre qui doit comparaître de nouveau devant le tribunal pour une condamnation plus classique pour cause de récidive ou pour non respect chronique du traitement.
- G. Si les mesures ci-dessus ne sont pas appliquées, des initiatives sont-elles prises pour introduire des mesures et sanctions de substitution à l'incarcération pour les délinquants toxicomanes, assorties d'une obligation de traitement?

3.5.5 Groupes surreprésentés

La surreprésentation de certains groupes dans les prisons oblige à poser la question de savoir s'il convient d'accorder une attention particulière aux peines de substitution visant spécifiquement ces groupes. Parmi les groupes surreprésentés dans certains systèmes figurent notamment les minorités autochtones, ethniques, religieuses ou raciales, mais aussi les étrangers.

Le droit à la non-discrimination est consacré dans la **Déclaration universelle des droits de l'homme (article 10)**, le **Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 26)**, la **Convention américaine relative aux droits de l'homme (articles 1 et 24)**, la **Charte arabe des droits de l'homme (article 2)**, et la **Déclaration universelle islamique des droits de l'homme (article III)**. Il existe également un certain nombre de traités consacrés spécifiquement à la non-discrimination, dont la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Dans son **Observation générale No. 18** sur la non-discrimination, le **Comité des droits de l'homme** dit, s'agissant de la non-discrimination, qu'il s'agit d'« un principe fondamental et général en matière de protection des droits de l'homme » (paragraphe 1). Le **Comité des droits de l'homme** fait observer que toute différenciation ne constitue pas une discrimination, si « elle est fondée sur des critères raisonnables et objectifs et si le but visé est légitime au regard du Pacte » (paragraphe 13).

Dans certains pays, les groupes minoritaires sont surreprésentés, de beaucoup, dans les statistiques de la criminalité, mais aussi dans les prisons. Il semblerait que cette situation soit due à une perception erronée selon laquelle les membres de ces groupes constitueraient un plus grand danger pour la sécurité publique, ce qui explique que les peines de substitution ne soient pas toujours jugées opportunes. Or, dans la plupart des pays, il existe une législation interdisant la discrimination. Même lorsque les politiques et pratiques répressives n'ont pas été conçues délibérément de manière discriminatoire ou préjudicielle, l'impact de ces politiques et pratiques sur les groupes minoritaires peut être disproportionné. On peut l'expliquer notamment par une présence policière accrue dans les centres urbains comptant un fort taux de criminalité et où les groupes minoritaires peuvent se concentrer, d'où une plus grande probabilité de détection. Dans d'autres cas, les critères régissant les peines de substitution à l'incarcération peuvent ne pas tenir compte des facteurs qui permettraient justement aux membres de groupes surreprésentés d'en bénéficier. En vertu de la notion d'égalité de la protection devant la loi, il convient d'examiner systématiquement les politiques et pratiques mises en place pour déterminer si les mêmes objectifs de sécurité publique sont réalisables avec des stratégies différentes susceptibles d'avoir un effet moins délétère sur les communautés minoritaires.

Dans plusieurs pays, les étrangers constituent un fort pourcentage de la population carcérale. Pour tout un ensemble de raisons, il est souvent jugé - à tort - que les peines de substitution ne s'appliquent pas à eux. On peut supposer, par exemple, que les prisonniers étrangers risquent tous de s'enfuir et qu'on ne peut donc jamais leur accorder une libération conditionnelle. Dans d'autres cas, il se peut que les critères permettant de bénéficier d'une peine de substitution ne tiennent pas compte de facteurs qui permettraient justement aux membres d'un groupe minoritaire surreprésenté en prison d'en bénéficier.

On peut envisager une assistance technique dans ce domaine: campagnes de sensibilisation du public pour réduire les préjugés dans la communauté; inscription, dans les programmes de formation initiale de la police, des juges et des procureurs, des questions ayant trait à la surreprésentation des membres de minorités dans le système de justice pénale, et notamment dans les prisons; initiatives dans l'ensemble du système de justice pénale dans le but de mettre au point des stratégies visant à réduire la surreprésentation de certains groupes dans les prisons.

- A. La législation pénale relative aux mesures de substitution à l'incarcération précise-t-elle explicitement que toutes les dispositions doivent s'appliquer sans discrimination aucune de race, de couleur, de sexe, d'âge, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou d'autres situations? **Règles de Tokyo, 2.2.**
- B. Est-ce que les principaux responsables intéressés admettent que tel ou tel groupe minoritaire est effectivement surreprésenté? Les parties prenantes intéressées ont-elles pris des initiatives pour redresser cette situation? Est-ce une initiative unilatérale ou en collaboration? La judiciarisation ou les peines de substitution à l'incarcération ont-elles leur place dans ces initiatives? Y a-t-il une initiative particulière qui aurait réussi? Si la réponse est négative, quels sont les obstacles à la réussite?
- C. Existe-t-il des dispositions juridiques concernant la prise en compte de certaines mesures de substitution pour certains groupes minoritaires dans le cadre desquelles on aurait recours aux sanctions traditionnelles qui existent au sein de ces communautés?

Dans l'affirmative, quelles garanties judiciaires ont été mises en place? A-t-on souvent recours à cette solution? Est-elle efficace?

- D. Le thème de la non discrimination à l'égard des minorités ethniques, raciales et autochtones et des étrangers figure-t-il dans la formation de la police, des procureurs et des juges? D'autres facteurs ayant trait aux questions de surreprésentation de certains groupes dans les prisons sont-ils inscrits aux programmes de formation? La formation prévoit-elle la question de l'égalité devant les peines de substitution?

3.6 GARANTIES JUDICIAIRES

- A. Est-il obligatoire d'obtenir le consentement du délinquant pour appliquer une mesure non privative de liberté entraînant une obligation pour le délinquant et qui est appliquée avant la procédure ou le procès, ou en lieu et place de ceux-ci? Règles de Tokyo, 3.4. Dans la pratique, ce consentement est-il systématiquement recherché? Est-ce un consentement oral? Écrit? Assorti de justificatifs?
- B. Les décisions concernant l'application de mesures non privatives de liberté sont-elles subordonnées à l'examen de l'autorité judiciaire ou de toute autre autorité indépendante compétente, à la demande du délinquant? Règles de Tokyo, 3.5. Quelles sont les règles et les procédures qui s'appliquent? Est-ce fréquent? Combien de mesures non privatives de liberté ont fait l'objet d'un recours par l'intéressé à l'échelle nationale, au cours des deux dernières années? Quelle a été l'issue de ces recours?
- C. Le délinquant a-t-il le droit de déposer auprès de l'autorité judiciaire ou de toute autre autorité indépendante compétente une demande ou une plainte en rapport avec des aspects portant atteinte à ses droits individuels dans l'application des mesures non privatives de liberté? Règles de Tokyo, 3.6. Quelles sont les règles et les procédures qui s'appliquent? Est-ce fréquent? Quelle a été l'issue de ces demandes ou plaintes?
- D. Le parquet peut-il faire appel d'une condamnation? Existe-t-il des exemples de ce genre d'appel? Quelle a été l'issue de ces recours? Combien de peines non privatives de liberté ont fait l'objet d'un appel de la part du parquet à l'échelle nationale au cours des deux dernières années?
- E. Existe-t-il des garanties judiciaires pour veiller à ce que les droits du délinquant ne fassent pas l'objet de restrictions excédant celles qu'a autorisées l'autorité compétente ayant rendu la décision d'origine? Règles de Tokyo, 3.10. Quelles sont ces garanties?
- F. La loi prévoit-elle des procédures appropriées pour les recours et, le cas échéant, la réparation de tout grief ayant trait au non respect de normes internationales relatives aux droits de l'homme reconnues au niveau international? Quelles sont ces procédures? Y a-t-on déjà eu recours?
- G. L'application de mesures non privatives de liberté se fait-elle dans le respect du droit du délinquant (et de sa famille) à la vie privée? Règles de Tokyo 3.11. Comment la confidentialité est-elle assurée? Le dossier personnel du délinquant est-il strictement confidentiel et interdit d'accès aux tiers? L'accès à ces dossiers est-il strictement limité aux personnes directement concernées par l'affaire du délinquant ou à toute autre personne autorisée? Règles de Tokyo, 3.12.
- H. S'il existe un système de justice non étatique reconnu par les tribunaux d'État, les garanties relatives aux droits de l'homme jouent-elles? Comment sont-elles assurées? L'exercice de la justice par la foule fait-elle partie de ce système de justice informelle? Dans l'affirmative, quelles mesures sont prises pour résoudre ce problème?

Des soucis relatifs aux droits de l'homme dans les structures de justice non étatiques se sont posés dans le domaine de la discrimination en fonction du sexe, notamment dans les relations familiales, et s'agissant également des types de sanctions imposées par des

réseaux d'autodéfense. À cause de ces questions, en Afrique de l'Est, par exemple, bon nombre de juristes ont appelé de leurs vœux l'interdiction des tribunaux quasi judiciaires, la pénalisation des activités des groupes d'autodéfense et une espèce « d'aimable indifférence » à l'égard de forums communautaires gardant un profil bas.¹⁰

Lorsque des questions relatives aux droits de l'homme ou au sexisme se posent, la formation permet quelquefois de résoudre les problèmes. Sur l'île de Panay (Philippines), par exemple, une ONG a lancé une formation auprès de la population locale pour améliorer l'efficacité et la légitimité de système de justice baranguay (tribunaux locaux ayant des liens avec le Gouvernement et s'appuyant sur la justice traditionnelle pour résoudre les conflits).¹¹

4. ADMINISTRATION ET BUDGET

Une stratégie et des procédures de gestion limpides, des dispositions organisationnelles et administratives efficaces, un budget adéquat et le contrôle des dépenses: autant d'éléments essentiels si l'on veut que les mesures non privatives de liberté puissent être mises en œuvre de manière efficace. Bien que les Règles de Tokyo ne mentionnent pas les questions relatives à la gestion et aux ressources financières, leur importance est implicite dans un certain nombre de règles adoptées, dont celles ayant trait au personnel, à la participation du public et à la coopération avec d'autres organismes. La **Règle 42 de la Recommandation n° R(92) 16 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe** relative aux Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté précise que « les autorités d'exécution devront disposer des ressources financières adéquates, prises sur les fonds publics. Des tiers peuvent apporter une contribution financière ou toute autre contribution, mais l'autorité d'exécution ne devra jamais dépendre financièrement de ceux-ci ». (Voir également la **Règle 43**). Le contrôle des dépenses est indispensable si l'on veut éviter la corruption.

4.1 AUTORITÉ DE GESTION

- A. Quel est le ministère chargé de l'administration des services de probation ou d'un service de surveillance/suivi analogue – à l'échelon national et à l'échelon local? S'agit-il d'un ministère distinct de celui qui est responsable de l'administration du système pénitentiaire?
- B. Existe-t-il un service de probation? Dans l'affirmative, dispose-t-il d'une déclaration de mission claire? Quelle est la teneur de cette déclaration?
- C. Existe-t-il un autre organisme national - Comité national, groupe de travail national - chargé de l'élaboration de politiques, de la planification, de la mise en œuvre, de la recherche et de l'évaluation ayant trait aux peines de substitution à l'incarcération? À quand remonte sa création? Qui y siège? Quelles sont ses fonctions et responsabilités?
- D. Existe-t-il un plan stratégique pour l'administration du système de sanctions et mesures dans la communauté/du système de probation? Quand a-t-il été remanié pour la dernière fois, et qui a participé à cette révision? Sur quelle période porte ce plan stratégique? Il serait utile d'en obtenir un exemplaire, si possible.
- E. Des changements ou restructurations de l'administration sont-ils intervenus récemment?
- F. Si aucune des structures ci-dessus n'existe ou si elle n'existe qu'à l'état d'ébauche, quelles sont les structures en place qui pourraient constituer le début d'un système chargé de mettre en œuvre et de suivre les sanctions et mesures dans la communauté?

Dans de nombreux États de l'ancienne Union soviétique, par exemple, il existe un système « d'inspection exécutive en matière pénale » qui a un rôle limité au niveau de la surveillance, mais aucune responsabilité au niveau de la réinsertion. Ce système a été renforcé pour mettre en place un service de type probation dans des pays tels que la Russie et le Kazakhstan, et ce grâce à l'aide d'ONG nationales et internationales.¹²

- G. Si aucune structure ou système n'est en place, les tribunaux, les autorités locales ou des établissements particuliers à même d'organiser des sanctions dans la collectivité pourraient-ils se charger de l'administration et de la surveillance des probationnaires?

Par exemple, dans le cadre d'un modèle mis au point par la Fondation Soros en Lettonie, les municipalités ont été chargées de la surveillance des délinquants condamnés à des sanctions et mesures non privatives de liberté, là où des unités de service communautaire ont été créées.¹³ Au Zimbabwe, le système de travail d'intérêt collectif créé au début des années 1990 était dans un premier temps géré par les tribunaux de première instance et leur personnel, et mis en œuvre par des agences dans la communauté.¹⁴

4.2 STRUCTURE

- A. Comment la mise en œuvre des sanctions et mesures dans la communauté est-elle surveillée? Le système est-il centralisé ou décentralisé?
- B. Se procurer l'organigramme du service de probation ou autre service responsable de la supervision des sanctions et mesures non privatives de liberté.
- C. Décrire la structure hiérarchique du système de probation ou autre système de surveillance.
- D. Quelle est la composition des équipes à chaque échelon de la hiérarchie?

S'il n'existe aucun système ou structure de ce type, se reporter à la **Section 4.1, Questions F et G**.

4.3 BUDGET

- A. Comment le service de probation ou autre système de surveillance est-il financé? Quel est le processus budgétaire prévu par la loi? Le système de probation bénéficie-t-il d'un budget qui lui est propre? Qui prend part à la planification du budget initial? Qui établit et soumet le budget d'exploitation? Qui, en vertu de la législation, gère le budget? Qui veille à l'affectation des crédits? Le budget est-il suffisant?
- B. Le service de probation reçoit-il effectivement les fonds qui lui sont affectés? Constate-t-on habituellement des retards, des contraintes fiscales ou d'autres obstacles à l'accès à ces crédits? Où les crédits sont-ils détenus? Qui autorise les dépenses?
- C. Qui est responsable des recettes et des dépenses? Des registres sont-ils correctement tenus? Existe-t-il un mécanisme d'audit interne? Qui assure cette fonction? Procède-t-on à un audit indépendant? À qui est-il confié?
- D. A-t-on récemment constaté des cas de vol ou de fraude? Dans l'affirmative, quelles mesures ont été prises?
- E. S'il n'existe aucun système de probation ou de système comparable, quelles sont les possibilités d'affecter des ressources à la mise en place d'un système permettant d'administrer les peines de substitution? Les autorités ont-elles la volonté de dégager des ressources à cette fin? Quel pourrait être le montant des crédits disponibles? Après de quel ministère? Pourrait-on envisager des réductions de crédit au titre d'autres programmes (la construction de prisons, disons) pour affecter les crédits aux peines de substitution? Quels autres organismes ou organisations de donateurs pourraient aider à financer une initiative de ce type?

Il convient de tenir compte de la question de la rentabilité – en effet, plutôt que de créer de toutes pièces un système de probation de type occidental, on peut avoir recours aux structures, systèmes, institutions et au personnel qui existent sur place, en renforçant au maximum la coordination avec les organismes communautaires.

4.4 RECHERCHE, ÉLABORATION DE POLITIQUES, MISE AU POINT DE PROGRAMMES

Les **Règles de Tokyo** accordent une grande importance à la recherche et à la planification et précisent qu'il convient de chercher à enrôler les entités tant publiques que privées, éléments essentiels pour la mise au point de programmes de sanctions de substitution qui puissent constituer un succès (**Règles 20, 21**). Les règles de Tokyo encouragent la planification systématique de programmes de mesures non privatives de liberté comme partie intégrante du système de justice pénale au sein du processus de développement national. D'après ces règles, les programmes doivent être régulièrement revus et évalués afin que l'application des mesures non privatives de liberté soit plus efficace.

Il convient de consigner par écrit les mesures constituant un succès. Les données relatives aux recherches et aux évaluations sont importantes en temps de crise, lorsque par exemple un échec ponctuel entraîne une réaction du public contre les sanctions non privatives de liberté. Dans de telles situations, les autorités devront pouvoir montrer au public, preuves à l'appui, l'avantage global que représentent les peines de substitution à l'incarcération.

- A. Des recherches ont-elles été effectuées sur les problèmes auxquels sont confrontés les délinquants, les spécialistes, la collectivité et les décideurs? Dans l'affirmative, quelles sont les conclusions de ces recherches et quelles mesures ont été prises pour résoudre les problèmes relevés?
- B. Des recherches ont-elles été menées sur les raisons de la surreprésentation de certains groupes dans les prisons? Quelles sont les conclusions de ces recherches? Des mesures ont-elles été prises à la suite de ces recherches? Lesquelles?
- C. Quels mécanismes ont été intégrés au système de justice pénale pour recueillir et analyser les données et statistiques sur l'application des sanctions et mesures non privatives de liberté? Si aucun mécanisme n'est prévu, que faudrait-il pour que les données soient saisies et analysées?
- D. Une évaluation régulière est-elle effectuée en vue d'améliorer l'application des sanctions et mesures non privatives de liberté? Les résultats de ces évaluations sont-ils disponibles? Quelles mesures ont été prises en fonction des évaluations menées?
- E. Existe-t-il des projets pilotes visant à tester l'application des sanctions dans la communauté, tels que les travaux d'intérêt collectif?

4.5 PERSONNEL

Les règles minima s'appliquant au personnel chargé du suivi des condamnations non privatives de liberté sont énoncées à la Section VI des Règles de Tokyo. Se reporter également au Chapitre 5 de la Recommandation n° R (92) 16 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative aux Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté.

- A. Le service de probation dispose-t-il d'un organigramme? Comment les différentes fonctions sont-elles coordonnées?
- B. Les fonctions, droits et responsabilités de chaque membre du personnel sont-ils clairement définis dans leur contrat et dans les règlements pertinents?
- C. Quels sont les effectifs? Combien de probationnaires/de délinquants un agent de probation est-il chargé de suivre? Au niveau national? Ce rapport varie-t-il d'un lieu à l'autre?

Le rapport agents de probation - délinquants/probationnaires varie énormément d'un pays à l'autre. On considère qu'un agent de probation arrive à gérer 35 à 45 dossiers. Mais même dans certains pays de l'Union européenne ce rapport est dépassé, alors que dans les pays moins bien dotés un agent de probation peut être chargé de suivre plus de 100 délinquants.

- D. En l'absence d'un service de probation, qui est responsable du suivi des peines non privatives de liberté?
- E. Quelle est la procédure de recrutement et de sélection du personnel des services de probation et des autres personnes chargées de suivre l'application des sanctions non privatives de liberté?
- F. Les vacances de postes sont-elles rendues publiques? Affichées? Où?
- Faut-il un minimum de qualifications pour postuler à un emploi?
 - Le processus de recrutement est-il transparent, prévoyant notamment l'utilisation de questions normalisées au cours des entretiens, sur les formulaires de notation, etc.?
 - Est-ce qu'une politique d'égalité des chances et de non discrimination a été adoptée? Celle-ci est-elle affichée?
 - Le service de probation dispose-t-il d'un manuel des employés précisant les politiques, les procédures et les responsabilités?
 - Comment les employés sont-ils évalués? Est-ce qu'il existe des procédures pour les promotions, les mesures disciplinaires, les rétrogradations, les licenciements? Existe-t-il une procédure écrite pour chacune de ces mesures?
- G. Le personnel des services de probation bénéficie-t-il du statut de fonctionnaire ou d'autres garanties d'emploi?
- H. La rémunération du personnel correspond-elle à leur poste? Est-elle raisonnable par rapport au coût de la vie et aux conditions de vie? Le personnel bénéficie-t-il d'avantages autres que la rémunération?
- I. Le cas échéant, quelle est la formation initiale suivie par le personnel du service de probation? Quelles sont les matières inscrites aux programmes de formation? Ces programmes sont-ils axés sur les besoins sociaux et psychologiques spécifiques des délinquants, et prévoient-ils une formation sur la nature des mesures non privatives de liberté, l'objectif de la surveillance et les diverses modalités d'application de ces mesures? Est-ce qu'on explique au personnel qu'il lui faut coordonner ses activités avec les autres agences concernées?
- J. Une formation en cours d'emploi est-elle offerte aux agents du service de probation dans le domaine des compétences, des politiques, de la nature professionnelle de leur travail, des changements de législation, des procédures? La formation est-elle assortie d'un budget et, dans l'affirmative, quel est le pourcentage du budget du service de probation affecté à la formation?
- K. Équipes des services de probation: ces équipes sont-elles pluridisciplinaires? Y trouve-t-on des membres de professions complémentaires?
- L. Le personnel du service de probation reflète-t-il la population générale? Y-a-t-il des groupes qui sont sur ou sous-représentés? Le service de probation fait-il des efforts pour recruter des candidats dans l'optique de se doter d'un personnel plus représentatif? Recrute-t-on des personnes bilingues ou multilingues capables de parler une langue minoritaire? Si la réponse est négative, quelles en sont les raisons?

4.6 BÉNÉVOLES ET ONG

Se reporter à la **Section VII des Règles de Tokyo**. La **Règle 17.1** dit ceci: « la participation de la collectivité doit être encouragée car elle constitue une ressource capitale et l'un des moyens les plus importants de renforcer les liens entre les délinquants soumis à des mesures non privatives de liberté et leur famille et communauté. Cette participation doit compléter les efforts des services chargés d'administrer la justice pénale » .

La contribution de bénévoles à l'administration et à la supervision des sanctions et mesures communautaires est encore plus importante lorsque les ressources permettent difficilement d'engager du personnel rémunéré en nombre suffisant. Les ONG, mobilisant comme elles le font la société civile, ont elles aussi beaucoup à offrir dans le cadre de la mise au point de peines de substitution au processus de justice pénale officiel - résolution informelle des conflits, amélioration des solutions existantes, par exemple.

- A. Les bénévoles sont-ils rémunérés? Comment sont-ils choisis et quelle formation leur donne-t-on? Quel pourcentage du personnel de supervision est constitué de bénévoles?
- B. Les bénévoles bénéficient-ils d'un appui et d'une orientation de la part des autorités compétentes et ont-ils la possibilité de consulter ces dernières (par exemple, le service de probation)?
- C. Y a-t-il des ONG travaillant dans le secteur de l'application des sanctions et mesures dans la communauté? Quel est leur rôle? Par exemple, dispensent-elles une formation aux agents de probation ou aux autres personnes chargées de suivre l'administration des sanctions et mesures non privatives de liberté? Est-ce qu'elles aident à proposer des tâches utiles pour les programmes de travail d'intérêt collectif? Apportent-elles une assistance aux programmes de réinsertion des délinquants? On trouvera une information complémentaire sur ce volet de la coopération assurée par les ONG dans le document **Mesures carcérales et mesures non privatives de liberté: réinsertion sociale**.
- D. Y a-t-il des ONG qui participent à d'autres types de processus de justice pénale, dont par exemple, les services informels de résolution de conflits ou de médiation reconnus par les tribunaux? Quels sont ces services et quel est leur taux de réussite?

Au Bangladesh, les instances de résolution des conflits informels (shalish) gérées par des ONG sont jugées être les plus fiables, les plus cohérentes et les plus objectives de toutes celles qui existent, y compris les tribunaux traditionnels et les tribunaux de village relevant de l'État.¹⁵

4.7 SERVICE DE PROBATION: INSTALLATIONS/MATÉRIEL/GESTION DE L'INFORMATION

Pour travailler efficacement, les agents de probation doivent disposer de locaux suffisants pour y installer leurs bureaux et du matériel technique, car ils sont souvent débordés par les dossiers. Il leur faut des ordinateurs pour rédiger leurs rapports, l'accès à Internet pour recueillir de l'information, des photocopieuses, des téléphones et télécopieurs pour communiquer avec tout un ensemble d'acteurs intervenant dans l'administration des sanctions et mesures dans la communauté et assurer la coordination, ainsi que des ouvrages de référence et différentes ressources pour les aider dans leur travail quotidien. Or, la réalité est que dans de nombreux pays, les ressources financières sont absolument insuffisantes pour assurer des conditions de travail correctes au personnel de probation. Lorsque le service de probation dispose de ses propres bureaux, ceux-ci peuvent être situés dans un commissariat de police (d'où un risque de confusion pour les délinquants quant aux fonctions des uns et des autres), dans le bâtiment du tribunal ou dans des bureaux des autorités locales, avec partage très insuffisant des installations. De nombreux services de probation n'ont pas accès à des ordinateurs, des photocopieuses, des transports pour effectuer des visites à domicile, etc. Cette pénurie de moyens de base constitue une lourde charge pour les agents de probation. (Par exemple, c'est cette absence de moyens qui a été invoquée comme principal obstacle à l'efficacité du travail des agents de probation au Kazakhstan en 2005).

- A. De quel genre de bureaux dispose le service de probation, à l'échelon national, régional et local? Où ces bureaux sont-ils situés?
- B. Les bureaux sont-ils suffisamment spacieux et disposent-ils de matériel technique: ordinateurs, téléphones, télécopies, photocopieuses? Y a-t-il un endroit réservé aux entretiens avec les probationnaires?
- C. Le personnel dispose-t-il de moyens de transport adéquats pour effectuer des visites à domicile, notamment lorsque ils ont une grande région géographique à couvrir? A-t-il des moyens de transport et un budget suffisants pour se rendre au tribunal, au centre de détention provisoire, dans les prisons, dans les organismes sociaux, les centres de traitement et ailleurs encore?
- D. Le personnel dispose-t-il des moyens techniques permettant de saisir et de gérer les données? A-t-il accès à Internet? Est-il en réseau avec les bureaux de probation au niveau national et les différents bureaux?
- E. Y a-t-il un dossier pour chaque délinquant/probationnaire condamné à une sanction ou peine dans la communauté? Où se trouvent ces dossiers? Un système de classement efficace est-il en place? Les dossiers sont-ils tous tenus à jour? Sont-ils informatisés?
- F. Les dossiers sont-ils confidentiels, leur accès étant réservé aux seules personnes directement concernées par le dossier du délinquant ou par d'autres personnes dûment autorisées? Règles de Tokyo, 3.12.

4.8 RESPONSABILITÉ DEVANT LE PUBLIC

Tous les programmes de service communautaire constituant une réussite ont exigé l'appui et la participation de la collectivité. La sensibilisation et l'information du grand public sont un domaine souvent négligé de l'administration des sanctions et mesures dans la communauté, ce qui pourrait expliquer les échecs.

- A. Le ministère responsable de l'administration des peines de substitution a-t-il mis en place une politique de relations publiques explicite?
- B. Organise-t-on régulièrement des conférences, séminaires et autres manifestations pour sensibiliser le public à la nécessité de sa participation à l'administration des mesures non privatives de liberté (par exemple, les pouvoirs publics et les ONG)?
- C. Les médias sont-ils mobilisés pour aider à créer un climat favorable au sein du public?
- D. A-t-on mené des enquêtes auprès de l'opinion? Quelles en ont été les conclusions? Y a-t-il des indications selon lesquelles le public serait ouvert à l'idée des sanctions de substitution? Que pense le grand public de l'idée de voir les délinquants purger leur peine dans la communauté? Est-ce que le public comprend l'objectif de ces mesures et y est-il favorable?
- E. Comment le grand public perçoit-il les agents des services de probation? Comment les délinquants et leur famille les perçoivent-ils? Le rôle de ces services est-il considéré comme étant utile et encourageant, ou s'agit-il plutôt d'un rôle de surveillance, en leur qualité d'agent de l'État?
- F. A-t-on mené des campagnes de sensibilisation du public en vue de modifier les préjugés à l'égard des groupes surreprésentés en prison, dans le but de permettre aux intéressés de purger leur peine dans la communauté sans avoir peur et en bénéficiant de l'appui dont ils ont besoin?

5. PARTENARIATS ET COORDINATION

La coordination entre les différents organismes de justice pénale à tous les niveaux est une condition sine qua non de l'application effective de sanctions de substitution, et de leur réussite.

Voici un exemple de programme de peines de substitution réussi: la création d'un organisme national comptant des représentants de tous les niveaux du système de justice pénale et d'organisations non gouvernementales, à qui l'on a confié la responsabilité de la planification stratégique et de la coordination dans le domaine des peines de substitution, dont notamment au Zimbabwe et au Kazakhstan.

La participation des autorités judiciaires à la réforme de la législation et à la mise au point de politiques et de systèmes ayant trait au suivi des sanctions non privatives de liberté est un élément indispensable des programmes de peines de substitution. La **Règle 7 de la Recommandation Rec. (2000) 22 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe** concernant l'amélioration de la mise en œuvre des Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté le reconnaît: « les autorités judiciaires devraient être associées à l'élaboration et à la révision des politiques relatives à l'utilisation des sanctions et des mesures appliquées dans la communauté, et informées des résultats de celles-ci, de manière à ce que la nature de ces sanctions et mesures soient bien comprises par la communauté judiciaire ».

Le présent outil ne traite que brièvement de ce domaine essentiel qu'est la coordination entre les organismes de justice pénale et la communauté, y compris les services publics de santé, d'assistance sociale, les agences pour l'emploi, les organisations non gouvernementales proposant des services aux délinquants et aux anciens délinquants, ainsi que les autres associations communautaires. La coordination avec ces organismes de la société civile est traitée de manière plus exhaustive dans le document **Mesures carcérales et mesures non privatives de liberté: réinsertion sociale**. Il convient de s'y reporter.

5.1 COORDINATION AU NIVEAU DU SYSTÈME

- A. À quel niveau les organismes de justice pénale coordonnent-ils leurs activités - à l'échelon national, régional, local? Quelles sont les modalités de cette coordination: réunions mensuelles, autres?
- B. Les juges participent-ils à la réforme de la législation et à l'élaboration de politiques ayant trait à l'application de sanctions et de mesures dans la communauté?
- C. Existe-t-il une approche coordonnée des sanctions de substitution - ou envisage-t-on une telle approche - dont, par exemple, la création de tribunaux spécialisés en matière de drogue ou de programmes de révision/règlement accéléré? Qui est responsable de ces initiatives? Qui faudrait-il encore mobiliser pour renforcer ces initiatives?
- D. Quels sont les mécanismes de coordination entre la police, le service de probation et les tribunaux? Est-ce le service de probation qui est chargé d'établir des rapports d'enquête sociale à remettre au tribunal avant le procès? Il serait utile de demander des statistiques, et d'obtenir notamment les rapports d'enquête sociale qui sont demandés par les tribunaux et qui leur sont remis, ainsi que les résultats.
- E. En l'absence d'un service de probation, y a-t-il un autre service (par exemple, un service de protection sociale) qui serait chargé de remettre un rapport d'enquête sociale aux tribunaux, notamment quand il s'agit de mineurs?
- F. Le service de probation peut-il communiquer une information à des institutions autres que les tribunaux? Dans certaines juridictions, le service de probation est rattaché exclusivement aux tribunaux et ne peut communiquer quoi que ce soit à la police ou au parquet.
- G. Quels sont les mécanismes de coordination entre la police, le service de probation et le service pénitentiaire?
- H. Quelle est la procédure régissant le transfert de dossiers d'un organisme de justice pénale à l'autre? Entre les prisons et le service de probation? Entre le service de

probation à différents niveaux ou en différents lieux? Les dossiers sont-ils informatisés? Comment la confidentialité est-elle garantie?

- I. Existe-t-il des partenariats avec la communauté visant à appliquer/suivre/surveiller les mesures non privatives de liberté - par exemple, le travail d'intérêt collectif? Quels sont ces partenaires? Quels sont les mécanismes de coordination prévus?
- J. Le service de probation ou un autre service chargé de suivre les délinquants condamnés à des sanctions non privatives de liberté coordonne-t-il ses activités avec, le cas échéant, les services de santé, les services de protection sociale et les agences pour l'emploi?
- K. S'il existe un système de justice ne relevant pas de l'État, quels sont, le cas échéant, les mécanismes de coordination et de coopération entre ce système et le système de justice formel? Quelles mesures sont prises pour assurer une meilleure coordination entre les établissements de justice formelle et ceux relevant d'un système non étatique?
- L. Que fait-on pour encourager la mise en place et la reconnaissance par l'État de structures communautaires de résolution des conflits, pour donner une formation aux personnes participant au système de justice ne relevant pas de l'État et pour améliorer la responsabilité et les garanties contre les discriminations et les violations des droits de l'homme dans cet autre système de justice?

5.2 COORDINATION AVEC LES DONATEURS

Pour formuler des recommandations en vue de futures interventions d'assistance technique, il est impératif de comprendre les initiatives lancées par les donateurs dans le passé (qu'elles aient réussi ou qu'elles aient échoué) et les projets d'avenir.

- A. Quels sont les donateurs ou les partenaires de développement actifs dans le secteur de la justice?
- B. Existe-t-il des documents de stratégie pour le secteur de la justice établis par les donateurs? Quels sont les crédits dégagés pour le renforcement du système de justice pénale?
- C. Si des crédits directs sont mis à disposition, quelle est la part prévue pour le secteur de la justice? Quels sont les montants en jeu?
- D. Si un cadre des dépenses publiques à moyen terme est en place, dégager ce qui est prévu pour la justice en général et pour le renforcement des sanctions et des mesures de substitution en particulier.
- E. Quels projets les donateurs ont-ils par le passé appuyés pour renforcer les sanctions et mesures de substitution? Quels projets sont actuellement en cours? Quels sont les enseignements qu'on peut en tirer? Une coordination renforcée est-elle requise?
- F. Le ministère chargé de l'administration des sanctions et mesures de substitution a-t-il mis en place des stratégies de coordination et de coopération avec les donateurs? Existe-t-il un document de stratégie?

¹ En Suède, par exemple, le coût quotidien moyen d'un prisonnier en 2003 était de 200 euros (en milieu carcéral fermé), par rapport au coût d'une personne prise en charge par les services de probation, soit 17euros. En Finlande le coût d'une personne prise en charge par les services de probation était en 2004 de 2 800 euros par an, par rapport au coût d'un prisonnier, qui était de 44 600 euros. (Lindholm, Margareta, Suède, "Legal Basis and

Organisation of Probation Services”, intervention devant le Conseil de l'Europe/Ministère de la justice, Conférence tenue en Turquie sur la probation, 14-16 novembre 2005, Istanbul, page 5) . En Estonie, le coût de la prise en charge d'un probationnaire est d'environ dix fois moins que le coût d'un prisonnier et, en Roumanie, environ onze fois moins cher. (Kalmthouht, A.M. Van, Pays-Bas, “Interventions under the Four Working Sessions”, intervention devant le Conseil de l'Europe/Ministère de la justice, Conférence sur la probation tenue en Turquie, 14-16 novembre 2005, Istanbul, page 11)

2 Stern, V., Alternatives to prison in developing countries, International Centre for Prison Studies, King's College London and Penal Reform International, Londres 1999, page 42.

3 Voir la Règle 90, de la Recommandation No R (92) 16 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

4 Définitions figurant dans “Principes fondamentaux concernant le recours à des programmes de justice réparatrice en matière pénale”, E/2002/INF/2/Add.2.

5 Stern, Pavel, République tchèque, “Recruitment, Selection and Training of Probation Staff”, intervention lors de la Conférence sur les services de probation tenue à Istanbul du 14 au 16 novembre 2005, page 4.

6 Pour une étude très utile sur le ciblage et un exemple de la manière dont les choses se passent en Finlande, voir Stern, V., Developing Alternatives to Prison in East and Central Europe and Central Asia, A Guidance Handbook, International Centre for Prison Studies, King's College, Université de Londres, mai 2002, pages 23-24 (version électronique).

7 Principe 7.1 des Principes des Nations Unies pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale. Résolution 46/119 de l'Assemblée générale, 17 décembre 1991.

8 Ibid. Principe 7.2.

9 Voir Neil Boister, Penal Aspects of the UN Drug Conventions, Kluwer, La Haye, 2001.

10 Nyamu-Musembi, C, Review of Experience in Engaging with 'non-State' Justice Systems in East Africa, Commissioned by Governance Division, DFID (UK), February 2003, p. 4

11 Scharf, W., The Challenges Facing Non-State Justice Systems in Southern Africa: How do, and How Should Governments Respond, Paper presented at the conference “Criminal Justice: A New Decade”, 7-8 February 2005, p. 6

12 Se reporter au site web de Penal Reform International (www.penalreform.org et les rapports annuels).

13 Stern, V., Developing Alternatives to prison in East and Central Europe and Central Asia, A Guidance Handbook, International Centre for Prison Studies, King's College London (version électronique), page 32

14 Stern, V., Alternatives to prison in developing countries, International Centre for Prison Studies, King's College, Londres, page 30

15 Scharf, W., The Challenges Facing Non-State Justice Systems in Southern Africa: How do, and How Should Governments Respond, intervention présentée lors de la conférence “Criminal Justice: A New Decade”, tenue les 7 et 8 février 2005, page 6

ANNEXE A. DOCUMENTS CLÉS

Organisation des Nations Unies

- Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966
- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 1984
- Convention relative aux droits de l'enfant, 1989
- Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988
- Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir
- Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, 1988
- Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté, 1990 (Règles de Tokyo)
- Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs, 1985 (Règles de Beijing)
- Principes fondamentaux concernant le recours à des programmes de justice réparatrice en matière pénale 2002
- Règles pour la protection des mineurs privés de liberté, 1990
- Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale, 1991
- Principes directeurs de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la réduction de la demande de drogues, 1998
- Manuel sur les peines de substitution à l'emprisonnement, ONUDC, 2006
- Manuel sur la justice réparatrice, ONUDC, 2006

À l'état de projet

- Code de procédure pénale type
- Code pénal type

PRIÈRE DE NOTER: *Le Code de procédure pénale type et le Code pénal type constituent des modèles de codes intégrant pleinement les normes internationales. À la date de publication, les deux codes types en sont encore au stade de PROJET et font l'objet d'une dernière mise au point rédactionnelle. Les évaluateurs souhaitant citer l'un ou l'autre code avec précision devront consulter les sites web ci-après pour déterminer si la version définitive des codes a été publiée et pour obtenir le texte définitif, car les articles figurant dans les références ou le numéro correspondant peuvent avoir été ajoutés, supprimés ou modifiés:*

<http://www.usip.org/ruleoflaw/index.html>

ou http://www.nuigalway.ie/human_rights/Projects/model_codes.html.

La version électronique du présent document sera mise à jour lorsque la version définitive des codes aura été publiée.

Informations de caractère régional

- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1986
- Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, 1990
- Déclaration de Bangkok, 2005
- Déclaration de Kampala sur les conditions de détention dans les prisons en Afrique, 1996
- Déclaration de Kadoma sur le travail d'intérêt collectif, 1997
- Recommandation n° R (92) 16 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative aux Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, 1992

- Recommandation n° R (2000) 22 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant l'amélioration de la mise en œuvre des Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, 2000
- Recommandation n° R (99) 22 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, 1999

Autres sources utiles:

- Stern V., Alternatives to prison in developing countries, International Centre for Prison Studies, King's College, Londres, et Penal Reform International, Londres, 1999
- Stern V., Developing Alternatives to prison in East and Central Europe and Central Asia, A Guidance Handbook, International Centre for Prison Studies, King's College, Université de Londres, mai 2002
- Nyamu-Musembi, C, Review of Experience in Engaging with 'non-State' Justice Systems in East Africa, travail réalisé pour le compte de la Governance Division, DFID (Ministère britannique du développement international)), février 2003
- Faundez, J., Non-State Justice Systems In Latin America, Case Studies: Peru and Colombia, Université de Warwick, janvier 2003
- Golub, S., Non-State Justice Systems in Bangladesh and the Philippines, projet de texte établi pour le Ministère britannique du développement international, Université de Californie à Berkeley, janvier 2003
- Site internet de l'association Penal Reform International (PRI) (www.penalreform.org) et diverses publications disponibles auprès du bureau de Londres de l'association PRI:
- Déclaration d'Abuja sur les alternatives à l'emprisonnement. La Déclaration d'Abuja est issue d'une conférence nationale sur les peines autres que l'emprisonnement, qui s'est tenue à Abuja du 8 au 10 février 2000.
- Les peines de substitution à l'emprisonnement en République du Kazakhstan: on y trouvera la résolution et les recommandations issues de la conférence internationale sur les peines de substitution à l'emprisonnement qui s'est tenue à Almaty (Kazakhstan) du 27 au 30 octobre 1999.
- A Guide on Community Service in Practice, 1998. On trouvera dans ce guide les mesures à prendre pour introduire le travail d'intérêt collectif comme peine de substitution à l'incarcération. Il s'agit de l'expérience acquise au Zimbabwe et en Ouganda.
- Access to Justice in Sub-Saharan Africa – the role of traditional and informal justice systems. Cette étude s'appuie sur l'expérience acquise en Afrique, mais certains exemples de pratiques d'excellence en Asie du Sud donnent à voir une autre perspective.

Informations de caractère national

- Constitution
- Code pénal et Code de procédure pénale
- Plans stratégiques pour le système de justice pénale, la magistrature et le système pénitentiaire
- Rapports de recherche et d'évaluation établis par des organismes indépendants, des ONG, des académiciens.

ANNEXE B. GUIDE DE L'ÉVALUATEUR/LISTE DE CONTRÔLE

Il s'agit d'aider la personne qui procède à l'évaluation à faire le point des questions traitées et des sources et des personnes consultées.

	THÈME	SOURCES	CONTACTS	TÂCHE ACHÉVÉE
2.0	VUE D'ENSEMBLE: INFORMATION D'ORDRE GÉNÉRAL ET DONNÉES STATISTIQUES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports du Ministère de la justice ▪ Rapports relatifs au système pénal (service pénitentiaire et service de probation) ▪ Rapports du Ministère de l'intérieur ▪ Rapports de criminalité établis par la police nationale ▪ Rapports annuels des tribunaux ▪ Rapports d'ONG: système pénal et administration des peines de substitution ▪ Rapports de donateurs 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministère de la justice ▪ Hauts responsables du service pénitentiaire ▪ Hauts responsables du service de probation ▪ Ministère de l'intérieur ▪ Juges des tribunaux supérieurs et autres juges confirmés ▪ ONG travaillant dans le domaine de la justice pénale ▪ Organisations de donateurs travaillant sur les questions de justice pénale 	
3.0	CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE: DROIT ET PRATIQUE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitution ▪ Code pénal ▪ Code de procédure pénale ▪ Code d'exécution des peines ▪ Loi sur la probation ou toute autre loi pertinente adoptée par le Parlement ▪ Règlements d'application de ces codes et lois ▪ Lois régissant les systèmes de justice semi-formels ou informels ▪ Document d'orientation sur les condamnations ▪ Directives sur la justice: circulaires et directives relatives à la condamnation ▪ Textes adoptés par les pouvoirs publics/Programmes nationaux de réforme ▪ Rapports indépendants établis par des ONG ▪ Manuels de droit et résultats de recherches universitaires. ▪ VISITES SUR SITE: ▪ Statistiques et information aux différents niveaux d'administration et dans les différentes parties du pays (villes et campagne, régions riches et régions pauvres) ▪ Exemples 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministère de l'intérieur/de la justice ▪ Personnel de rang supérieur du service de probation ▪ Personnel de rang supérieur du service pénitentiaire ▪ Bureaux législatifs ▪ Juge d'un tribunal supérieur ▪ Responsables des tribunaux ▪ ONG travaillant dans le domaine de la justice pénale ▪ Ordre des avocats ▪ Chefs de communautés ethniques, tribales ou religieuses ▪ Organisations de donateurs travaillant sur les questions de justice pénale ▪ Services de police: responsables au niveau central et local ▪ Tribunaux locaux ▪ Juges et magistrats ▪ Services locaux de probation ou autres organismes chargés du suivi des sanctions non privatives de liberté ▪ Administrations pénitentiaires ▪ Délinquants, anciens délinquants et leurs familles ▪ Centres d'accueil et de traitements pour délinquants ▪ Établissements auprès desquels sont effectués des travaux d'intérêt collectif 	
3.1	RÉFORME DE LA LÉGISLATION	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS	
3.2	DÉJUDICIARISATION	Voir SECTIONS 2.0 and 3.0 CI-DESSUS Mais aussi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports d'ONG ou du service de probation sur la déjudiciarisation et les programmes de justice réparatrice 	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS Mais aussi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ ONG gérant des programmes de justice réparatrice 	

	THÈME	SOURCES	CONTACTS	TÂCHE ACHÉVÉE
3.3	DÉTENTION AVANT JUGEMENT	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS	
3.4	CONDAMNATIONS	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS	
3.5.1	MINEURS	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS Mais aussi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Loi sur les tribunaux pour mineurs ▪ Règlements d'application de cette loi 	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS Plus <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tribunaux pour mineurs /Police pour mineurs ▪ Agents de probation pour mineurs ▪ Délinquants mineurs condamnés à une mesure ou sanction de substitution à l'incarcération ▪ Familles de délinquants mineurs condamnés à une mesure ou sanction de substitution à l'incarcération ▪ ONG administrant des programmes visant spécifiquement les délinquants mineurs 	
3.5.2	FEMMES	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS Mais aussi: VISITES SUR SITE	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS Plus: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Délinquantes condamnées à une mesure ou sanction de substitution à l'incarcération ▪ ONG administrant des programmes visant spécifiquement les délinquantes 	
3.5.3	PERSONNES SOUFFRANT DE TROUBLES MENTAUX	Voir SECTIONS 2.0 and 3.0 CI-DESSUS Mais aussi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Loi sur la santé ▪ Règlement d'application de cette loi ▪ Politique/document de stratégie en matière de santé mis au point par le service de probation ▪ Rapports de l'Ordre des médecins ▪ Rapports de l'Ordre des psychiatres 	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS Mais aussi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Délinquants souffrant de troubles mentaux et leurs familles ▪ Services de santé assurant un traitement aux délinquants souffrant de troubles mentaux ▪ Ordre des médecins ▪ Ordre des psychiatres 	
3.5.4	INFRACTIONS LIÉES À LA DROGUE	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS Mais aussi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Loi sur la santé ▪ Loi régissant les tribunaux spécialisés en matière de drogue ▪ Règlement d'application de cette loi ▪ Politique/document de stratégie en matière de santé mis au point par le service de probation 	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS Mais aussi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tribunaux spécialisés en matière de drogue ▪ Services de santé assurant un traitement aux délinquants toxicomanes ▪ Délinquants suivant un traitement pour toxicomanie et leurs familles 	

	THÈME	SOURCES	CONTACTS	TÂCHE ACHÉVÉE
3.5.5	GROUPES SURREPRÉSENTÉS	<p>Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS</p> <p>Mais aussi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports du HCR sur les pays évalués ▪ Rapports sur les groupes minoritaires établis par des ONG et d'autres groupes travaillant sur les droits des groupes minoritaires 	<p>Ministère de la justice</p> <p>Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS</p> <p>Mais aussi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Personnel du HCR ▪ Représentants consulaires et/ou familles de délinquants étrangers ▪ Délinquants /probationnaires étrangers ou appartenant à une minorité purgeant une peine de substitution ▪ Familles de délinquants appartenant à une minorité ▪ ONG travaillant sur la question des droits des minorités 	
3.6	GARANTIES JUDICIAIRES	<p>Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS</p> <p>Mais aussi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Loi sur les tribunaux pour mineurs ▪ Règlement d'application de cette loi ▪ Statistiques et information aux différents niveaux d'administration et dans les différentes parties du pays (villes et campagne, régions riches et régions pauvres) ▪ Exemples ▪ Loi sur la santé ▪ Règlement d'application de cette loi ▪ Politique/document de stratégie en matière de santé mis au point par le service de probation ▪ Rapports de l'Ordre des médecins ▪ Rapports de l'Ordre des psychiatres ▪ Loi/règlement régissant les tribunaux spécialisés en matière de drogue ▪ Rapports du HCR sur les pays évalués ▪ Rapports sur les groupes minoritaires établis par des ONG et d'autres groupes travaillant sur les droits des groupes minoritaires 	<p>VOIR ci-dessus</p> <p>Mais aussi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tribunaux pour mineurs /Police pour mineurs ▪ Agents de probation pour mineurs ▪ Délinquants mineurs condamnés à une mesure ou sanction de substitution à l'incarcération ▪ Familles de délinquants mineurs condamnés à une mesure ou sanction de substitution à l'incarcération ▪ ONG administrant des programmes visant spécifiquement les délinquants mineurs ▪ Délinquantes condamnées à une mesure ou sanction de substitution à l'incarcération ▪ ONG administrant des programmes visant spécifiquement les délinquantes ▪ Délinquants souffrant de troubles mentaux et leurs familles ▪ Services de santé assurant un traitement aux délinquants souffrant de troubles mentaux ▪ Ordre des médecins ▪ Ordre des psychiatres ▪ Tribunaux spécialisés en matière de drogue ▪ Services de santé assurant un traitement aux délinquants toxicomanes ▪ Délinquants toxicomanes suivant un traitement et leurs familles ▪ Personnel du HCR ▪ Représentants consulaires et/ou familles de délinquants étrangers ▪ Délinquants étrangers/probationnaires appartenant à une minorité purgeant une peine de substitution ▪ Familles de délinquants appartenant à une minorité ▪ ONG travaillant sur la question des droits des minorités 	
4.1	AUTORITÉ DE GESTION	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS	

	THÈME	SOURCES	CONTACTS	TÂCHE ACHÉVÉE
4.2	STRUCTURE	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS	
4.3	BUDGET	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS Mais aussi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Budget documents and reports ▪ (VISITES SUR SITE pour recueillir une information sur les décaissements effectifs) 	Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS Mais aussi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Personnel du service de probation responsable des contrôles budgétaires/financiers 	
4.4	RECHERCHE, ÉLABORATION DE POLITIQUES, MISE AU POINT DE PROGRAMMES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan stratégique pour l'administration des sanctions et mesures non privatives de liberté ▪ Documents d'orientation adoptés par les pouvoirs publics ▪ Rapports relatifs au système pénal ▪ Rapports du service de probation ▪ Rapports/entretiens: autorités judiciaires ▪ Évaluations du système pénitentiaire et du système de probation ▪ Rapports de recherche 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministère de la justice / Ministère de l'intérieur ▪ Juges des tribunaux supérieurs et autres autorités judiciaires supérieures ▪ Service pénitentiaire central; Service central de probation ▪ ONG travaillant dans le domaine de la justice pénale 	
4.5	PERSONNEL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports du Ministère de la justice ▪ Rapports relatifs au système pénal (service pénitentiaire et service de probation) ▪ Rapports du Ministère de l'intérieur ▪ Rapports sur la criminalité établis par la police nationale ▪ Rapports annuels des tribunaux ▪ Rapports d'ONG: système pénal et administration des peines de substitution ▪ Rapports de donateurs <p>Mais aussi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Échantillons de questions ayant trait au recrutement/aux ressources humaines/à l'occasion d'entretiens ▪ Matériel didactique ▪ Mandat et contrats du personnel ▪ Code déontologique du personnel ▪ Politique/procédures du conseil de discipline <p>VISITES SUR SITE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministère de la justice / Ministère de l'intérieur ▪ Personnel de rang supérieur dans le service pénitentiaire ▪ Personnel de rang supérieur dans le service de probation ▪ Juges des tribunaux supérieurs et autres juges confirmés ▪ ONG travaillant sur les questions de justice pénale ▪ Organisations de donateurs travaillant dans le secteur de la justice pénale <p>Mais aussi</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bureaux locaux des services de probation ▪ Autres organismes locaux chargés du suivi des sanctions et mesures non privatives de liberté ▪ Centres de formation pour le système de probation ▪ Délinquants (probationnaires) ▪ ONG 	
4.6	ONG ET BÉNÉVOLES	Voir CI-DESSUS, mais aussi: Rapports établis par des ONG travaillant dans le système de justice pénale/ organisant des programmes de médiation/information/résolution des conflits	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bénévoles et ONG s'occupant du suivi et de la mise en œuvre des sanctions non privatives de liberté (ou intervenant à un autre titre – administratif, par exemple ▪ Personnel de rang supérieur dans le service de probation ▪ Personnel des services de probation locaux ▪ Police, tribunaux, organismes d'aide sociale, administrations pénitentiaires au niveau local ▪ Délinquants (probationnaires) ▪ ONG travaillant dans le système de justice pénale 	

	THÈME	SOURCES	CONTACTS	TÂCHE ACHÉVÉE
4.7	SERVICE DE PROBATION: INSTALLATIONS/ MATÉRIEL/ GESTION DE L'INFORMATION	Rapports relatifs au système pénal Rapports établis par le service de probation VISITES SUR SITE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministère de la justice / Ministère de l'intérieur ▪ Personnel de rang supérieur dans le système pénal ▪ Personnel de rang supérieur du service de probation ▪ Personnel des services de probation locaux 	
4.8	RESPONSABILITÉ DEVANT LE PUBLIC	Rapports du Ministère de la justice et du Ministère de l'intérieur Rapports et documents d'orientation relatifs au système pénal Rapports parus dans la presse Rapports d'ONG travaillant sur les questions de justice pénale Enquêtes d'opinion et rapports de recherches	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministère de la justice ▪ Hauts responsables du système pénitentiaire et du service de probation ▪ Représentants des médias ▪ ONG travaillant dans le domaine de la justice pénale ▪ Délinquants, anciens délinquants et leurs familles 	
5.1	COORDINATION AU NIVEAU DU SYSTÈME	<p>Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS</p> <p>Mais aussi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Loi sur les tribunaux pour mineurs ▪ Règlement d'application de cette loi ▪ Statistiques et information aux différents niveaux d'administration et dans les différentes parties du pays (villes et campagne, régions riches et régions pauvres) ▪ Exemples ▪ Loi sur la santé ▪ Règlement d'application de cette loi ▪ Politique/document de stratégie sur la santé établi par le service de probation ▪ Rapports de l'Ordre des médecins ▪ Rapports de l'Ordre des psychiatres ▪ Loi/règlements régissant les tribunaux spécialisés en matière de drogue ▪ Rapports du HCR sur les pays évalués; ▪ Rapports sur les groupes minoritaires établis par des ONG et d'autres groupes travaillant sur les droits des groupes minoritaires ▪ Rapports/comptes rendus de réunions de coordination ▪ Rapports/comptes rendus de réunions de groupes communautaires ▪ Rapports sur les initiatives spéciales conjointes ▪ Rapports intérimaires établis par les organisations de donateurs ▪ Études indépendantes menées par des universités/ONG ▪ Rapports/entretiens: organismes d'aide sociale, organismes d'aide à la recherche d'un emploi, organismes d'aide au logement, service public de santé, centres d'accueil et de traitement 	<p>Voir SECTIONS 2.0 et 3.0 CI-DESSUS</p> <p>Mais aussi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tribunaux pour mineurs/ Police pour mineurs ▪ Personnel du service de probation pour mineurs ▪ Délinquants mineurs condamnés à une mesure ou sanction de substitution à l'incarcération ▪ Familles de délinquants mineurs condamnés à une mesure ou sanction de substitution à l'incarcération ▪ ONG administrant des programmes visant spécifiquement les délinquants mineurs ▪ Délinquantes condamnées à une mesure ou sanction de substitution à l'incarcération ▪ ONG administrant des programmes visant spécifiquement les délinquantes ▪ Délinquants souffrant de troubles mentaux et leurs familles ▪ Services de santé assurant un traitement pour les délinquants souffrant de troubles mentaux ▪ Ordre des médecins ▪ Ordres des psychiatres ▪ Tribunaux spécialisés en matière de drogue ▪ Services de santé assurant un traitement aux délinquants toxicomanes ▪ Délinquants toxicomanes suivant un traitement et leurs familles ▪ Personnel du HCR ▪ Représentants consulaires et/ou familles de délinquants étrangers ▪ Délinquants/probationnaires étrangers ou appartenant à une minorité purgeant une peine de substitution ▪ Familles de délinquants appartenant à une minorité ▪ ONG travaillant dans le domaine des droits des minorités <p>Mais aussi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisations de donateurs 	

	THÈME	SOURCES	CONTACTS	TÂCHE ACHEVÉE
5.2	COORDINATION AVEC LES DONATEURS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documents de stratégie établis par des donateurs ▪ Rapports intérimaires établis par des donateurs ▪ Études indépendantes menées par des universités ou des ONG ▪ Documents de stratégie ayant trait à la coopération et la coordination avec les donateurs établis par le Ministère de la justice 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisations de donateurs ▪ Ministère de la justice ▪ Directeurs du système pénitentiaire et du système de probation ▪ Juges des tribunaux supérieurs et autres juges confirmés ▪ Universités et ONG 	



NATIONS UNIES
Office contre la drogue et le crime

Centre international de Vienne, Boîte postale 500, 1400 Vienne, Autriche
Téléphone: (+43-1) 26060-0, Télécopieur: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org

