

REFORME PENALE

UNE NOUVELLE APPROCHE
POUR LE XXIème SIECLE

Conférence Internationale pour la Réforme Pénale 1999

Un nouveau
programme en
matière de réforme
pénale

Centre International d'Etudes Pénitentiaires
Penal Reform International

**Centre International d'Etudes
Pénitentiaires**

King's College London
75-79 York Road
Londres SE1 7AW
Royaume Uni

Tel: +44 (0)171 401 2559

Fax: +44 (0)171 401 2577

E-mail: icps@kcl.ac.uk

Website: <http://www.kcl.ac.uk/icps>

Penal Reform International

Siège:

Unit 114

The Chandlery

50 Westminster Bridge Road

Londres SE1 7QY

Royaume Uni

Tel: +44 (0)171 721 7678

Fax: +44 (0)171 721 8785

E-mail: headofsecretariat@pri.org.uk

Un nouveau programme

CONFERENCE
INTERNATIONALE
POUR LA REFORME
PENALE

13-17 AVRIL 1999

Royal Holloway College
Université de Londres
Egham, Surrey, Royaume Uni

PRI et ICPS remercient pour leur soutien à cette conférence les Ministère des Affaires Etrangères et du Commonwealth et Ministère de la Coopération britanniques, ainsi que l'Open Society Institute, Etats-Unis.

en matière de réforme pénale

Du 13 au 17 avril 1999, 120 personnes venues de 50 pays représentant les cinq continents se sont réunies à Egham, dans le Comté de Surrey en Angleterre, pour envisager une nouvelle approche en matière de réforme pénale à l'aube du 21ème siècle. Ministres et représentants de gouvernement, parlementaires, juges et membres d'organisations non gouvernementales nationales, régionales ou internationales œuvrant en matière de réforme pénale et de droits de l'homme ont ainsi discuté du rôle du système judiciaire, et en particulier de la prison, dans une société civile et démocratique.

Les participants ont adopté un nouveau programme en matière de réforme pénale pour la décennie à venir.

SOMMAIRE

- La situation actuelle page 4
- Les objectifs de la conférence page 5
- Eléments d'un nouveau programme page 6
- Les implications de ce nouveau programme page 7
- Comment ce nouveau programme devrait être mis en oeuvre spécifiquement page 8
- Actions futures page 14

Avril 1999

La situation actuelle

- La conférence a fait valoir que les systèmes pénitentiaires à travers le monde sont en crise et doivent par conséquent être réformés.
- Plus de 8 millions d'hommes, de femmes et d'enfants sont détenus dans le monde.
- Dans de nombreux pays, la majorité des personnes emprisonnées sont en attente de jugement. La plupart d'entre elles n'ont pas accès à une assistance juridique adéquate.
- Les prisons sont de peu de bénéfice pour la société. Elles brisent la vie de famille des prisonniers et offrent peu de satisfactions aux victimes.
- Les prisons à travers le monde sont des institutions coupées de la société et que l'on oublie facilement. Les contrôles réels et les inspections indépendantes sont rares.
- Dans la pratique, les conditions de détention sont souvent inhumaines et bien en deçà des normes régionales ou de celles des Nations unies auxquelles les États ont souscrit.
- Des violations des droits de l'homme telles que surpopulation, manque d'hygiène, de nourriture et de médicaments, taux croissants de maladies infectieuses et de décès en prison, la violence et la corruption sont largement répandues.
- Le manque de formation du personnel pénitentiaire, l'insuffisance de ressources financières, le manque de coordination entre les systèmes judiciaire et pénitentiaire de nombreux pays donnent lieu à de longs retards dans le traitement des plaintes et l'accomplissement de la justice.
- Les minorités, qu'elles soient raciales, ethniques ou autres, ainsi que les plus pauvres sont surreprésentés dans la plupart des systèmes pénitentiaires.
- La population carcérale a considérablement augmenté du fait du recours à l'emprisonnement pour résoudre les problèmes liés à la drogue dans la société. Dans certaines sociétés, plus de 50% des personnes détenues le sont pour des infractions liées à la drogue mais n'impliquant pas de faits de violence. Comble d'ironie, un pourcentage similaire de détenus continue au sein des prisons à utiliser des drogues illicites.
- Le traitement des groupes vulnérables tels que les femmes, les enfants en bas âge, les mineurs délinquants, les handicapés mentaux ou physiques, les prisonniers en phase terminale de maladie, les personnes âgées, les minorités ethniques et religieuses, les étrangers et les prisonniers politiques ne

Les objectifs de la Conférence

reçoivent pas le traitement spécifique dont ils ont besoin.

- Beaucoup des alternatives à l'incarcération qui existent et dont on connaît les avantages sont souvent mal comprises par le public ou ne sont pas suffisamment utilisées par les tribunaux ou le système judiciaire.
- L'incarcération est souvent utilisée, y compris pour les petits délits, en premier et non en dernier recours.
- La peine de mort est encore appliquée dans un grand nombre de pays, et les personnes qui se trouvent dans les couloirs de la mort sont souvent maintenues dans des conditions inhumaines pendant de très longues périodes, sans pouvoir faire valoir le droit à des procédures justes et efficaces.

Dans ce contexte, les objectifs de la Conférence étaient de promouvoir :

- De nouveaux modèles visant à de meilleures pratiques en matière de réforme pénale, utilisables à travers le monde, qui soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme, adaptés à la culture locale et peu coûteux.
- Un nouveau programme d'activités en matière de réforme pénale, qui mette l'accent sur l'accès à la justice pour les plus démunis et les plus marginalisés.
- Le développement et le renforcement des réseaux, inter- et intra-régionaux, de militants de la réforme pénale et l'amélioration des relations de travail entre les organes gouvernementaux, les praticiens et les organisations non gouvernementales.
- Une plus grande visibilité de la réforme pénale dans le cadre des actions de promotion et de protection des droits de l'homme, et une attention plus soutenue à l'égard des groupes vulnérables et des catégories spécifiques telles que les femmes, les enfants, et les handicapés mentaux.

Éléments d'un nouveau programme

Au fil de la discussion, les participants ont identifié un certain nombre d'éléments clés pour un nouveau programme de réforme pénale à travers le monde. Ces dernières années, le développement des démocraties émergentes s'est caractérisé notamment par la réforme de leur système pénal. Les leçons qu'elles en ont tirées méritent une large diffusion. Ces éléments sont :

- La reconnaissance du fait que la réforme pénale est essentielle à toute bonne gouvernance.
- La prise de conscience qu'aucune réforme pénale ne peut être envisagée sans la modification du système pénal dans son ensemble et que la prévention de la délinquance, dans et par la société civile, est essentielle au succès de pareille réforme.
- La reconnaissance du fait qu'il est vital, particulièrement pour les pauvres et les marginaux, que la justice soit accessible et que des réformes pénales soient engagées à cet effet.
- La volonté de s'assurer que tout un chacun, et particulièrement les pauvres et les marginaux, a un égal accès à la justice.
- Le droit de tout accusé à un procès équitable et au bon déroulement de la justice.
- La reconnaissance que la consommation de drogue est généralement mieux prise en charge par les services médicaux et sociaux que par le système pénal, particulièrement lorsqu'elle ne génère aucune violence.
- Le besoin d'enrichir les procédures judiciaires formelles par des mécanismes communautaires et informels de résolution des différends, qui satisfont aux normes des droits de l'homme.
- L'assurance que le public a une bonne compréhension du fonctionnement des tribunaux et du système pénal.
- Transparence et responsabilité à chaque échelon du système de justice pénale.
- Une réforme pénale qui soit un processus consultatif prenant en compte l'ensemble de la population.

Les implications de ce nouveau programme

Ce nouveau programme implique :

- La reconnaissance, dans toute société démocratique, de la nécessité de bien délimiter le rôle de la justice pénale. Celle-ci ne devrait pas avoir à résoudre des problèmes pour lesquels elle n'a pas compétence. La dépénalisation devrait être encouragée chaque fois que possible.
- Une réaffirmation systématique que l'emprisonnement ne doit être utilisé par les tribunaux qu'à titre exceptionnel, et non en premier recours.
- Ceci vaut particulièrement en matière de détention provisoire.
- La reconnaissance que le recours à des entreprises privées, dont la finalité est avant tout de dégager des bénéfices, pour gérer des prisons, peut pousser à opter plus systématiquement pour l'emprisonnement et qu'il doit de ce fait être combattu.
- Le respect des droits de l'homme pour tous au sein du système pénal, en particulier ceux de la victime et de l'accusé.
- Un système de justice pénale non élitiste et devant lequel tous sont égaux.
- Un système pénal qui compte en son sein, à tous les échelons, des femmes et des représentants des minorités.

Comment ce nouveau programme devrait être mis en œuvre spécifiquement

Si le programme d'activités ainsi établi est respecté, les stratégies visant à résoudre, par d'autres procédures, formelles ou informelles, les affaires prises en charge à l'heure actuelle par la seule justice pénale connaîtront des développements considérables. Un plus grand nombre de délinquants aujourd'hui emprisonnés pourraient ainsi être traités au sein de la communauté. Ceci entraînerait une réduction de la population carcérale, laquelle donnerait aux responsables de prison la possibilité d'aider les détenus à mettre à profit leur incarcération et à préparer leur réinsertion sociale. La conférence a identifié les neuf points suivants comme étant essentiels à la réalisation de ce nouveau programme. L'ordre de priorité donné à ces neuf stratégies spécifiques peut varier d'un pays à l'autre. La logique qui prévaut à leur examen respectif est ici celle établie ci-dessus.

1 Justice réparatrice

Les systèmes pénaux formels ont marginalisé les victimes d'infractions et ne sont pas parvenus à forcer leurs auteurs à faire face aux dommages et à la douleur que leurs actes ont causés. Le principe de base de la justice réparatrice

est la détermination à rétablir l'équilibre entre la victime, l'auteur de l'infraction et la communauté.

- La justice réparatrice doit être mise en œuvre dans les cas pertinents en tant que forme privilégiée de justice pénale, car elle renforce le tissu social, concourant ainsi à la réduction des taux d'incarcération.
- La justice réparatrice doit être promue dans chaque pays comme une forme légitime de justice pénale. Un programme de sensibilisation du public aux avantages de la justice réparatrice doit être mis en place.
- Des projets pour la promotion de la justice réparatrice doivent être mis en place dans chaque pays.
- Une formation sur les principes de la justice réparatrice doit être dispensée dans les universités de droit et autres lieux d'enseignement. Pareille formation doit être étendue aux professionnels de la justice pénale.
- Des dispositions doivent être prises pour qu'un échange sur les "bonnes pratiques" dans le domaine de la justice réparatrice soit possible, ainsi que sur les moyens de suivre et promouvoir son développement.

2 Résolution alternative des différends

La résolution alternative des différends, comme son nom l'indique, offre des alternatives qui permettent aux différends d'être traités hors du champ de la justice pénale et aident les parties à les résoudre, avec l'aide d'une personne neutre telle qu'un médiateur.

- Le mécanisme de résolution des différends doit être participatif, volontaire, et respecter les droits de l'homme et l'égalité des sexes.
- Des programmes de sensibilisation devraient être développés afin de s'assurer du soutien et de la participation de chacun, y compris des gouvernements, des instances locales, des femmes, d'utilisateurs potentiels, de médiateurs et des communautés en général.
- Une formation dans les matières afférentes à la résolution des différends doit être assurée.
- La possibilité du recours à la résolution alternative des différends doit être rendue accessible à tous.
- La pérennité du processus doit être obtenue par la planification, ce qui inclut les questions de ressources

humaines et de financement.

- La reconnaissance de la résolution alternative des différends doit être encouragée en tant que contribution légitime et d'importance à l'Etat de droit.

3 Justice communautaire

La justice communautaire contribue à améliorer l'accès à la justice d'une manière qui favorise la réconciliation, est peu coûteuse, compréhensible, participative, respectueuse des langues et valeurs des communautés locales. L'accent mis sur la réparation et la compensation constitue un complément utile aux deux stratégies précédentes.

- Les gouvernements devraient reconnaître et soutenir les formes de justice traditionnelle, coutumière et communautaire qui soient compatibles avec le respect des droits de l'homme tels qu'établis par les instruments internationaux.
- Quand cela est approprié, la justice d'Etat devrait incorporer des éléments de justice informelle ou communautaire, afin de rendre le système judiciaire dans son ensemble plus proche et plus accessible pour les populations défavorisées.

- Lorsqu'il existe une séparation entre les systèmes de justice communautaire et la justice d'Etat, le développement de relations de travail complémentaires entre ces systèmes devrait être encouragé.
- Le risque que la justice communautaire ait recours à des moyens incompatibles avec des dispositions du système légal ou des droits de l'homme doit être pris en compte. Il convient de veiller à ce que la justice communautaire ne devienne pas violente, irresponsable, ou ne serve ses propres intérêts.

4 Alternatives à l'emprisonnement

En complément des stratégies développées ci-dessus, il est aussi nécessaire d'envisager des alternatives plus classiques à l'emprisonnement afin de prévenir le recours inadapté à l'incarcération, cause de surpopulation dans de nombreuses prisons.

- Le législateur, le pouvoir exécutif, le système judiciaire et l'opinion publique doivent comprendre ce que les alternatives à l'emprisonnement impliquent.
- La mise en détention provisoire et les peines courtes devraient autant que

possible être remplacées par des peines alternatives à l'emprisonnement.

- Les droits de la victime devraient toujours être pris en compte lorsqu'on envisage de recourir aux alternatives à l'emprisonnement.
- Des programmes de formation devraient être dispensés à tous ceux, intervenants dans le système pénal, personnalités publiques ou ONG, qui sont impliqués dans le processus d'imposition ou d'application des peines alternatives.
- La société civile doit être sensibilisée au rôle qu'elle peut jouer dans le développement des alternatives à l'emprisonnement.
- Le recours à des options non-carcérales devrait systématiquement être préféré à la contrainte par corps prononcée dans des situations d'endettement et de non paiement des amendes.

5 Méthodes alternatives de traitement des mineurs

Les normes internationales, et plus particulièrement la Convention relative aux droits de l'enfant, disposent que l'emprisonnement des mineurs ne doit être envisagé qu'en dernier recours. Cela signifie qu'une stratégie alternative en matière de traitement des mineurs

délinquants doit être définie.

- La délinquance juvénile doit faire l'objet d'une réponse coordonnée et globale.
- Les gouvernements doivent adopter une large gamme de mécanismes visant à prévenir la délinquance juvénile.
- Le recours à la justice réparatrice ainsi qu'à d'autres alternatives à l'emprisonnement est particulièrement approprié pour les mineurs délinquants.
- Des ressources doivent être allouées pour qu'au moment de l'arrestation, une évaluation exhaustive des circonstances soit menée dans l'optique de favoriser une solution alternative à l'incarcération.
- Quand l'incarcération ne peut être évitée, le régime pénitentiaire doit tendre tout entier vers la réinsertion du mineur détenu.

6 Le traitement des criminels violents

La prévention de la violence est à ce point cruciale pour la société qu'elle nécessite le développement de stratégies spécifiques.

- La lutte contre le crime violent nécessite à la fois des solutions à court et à long terme.

- Les solutions à long terme devraient recevoir la priorité. Elles devraient comprendre des mesures préventives visant à changer les mentalités, encourager le dialogue politique, gommer les disparités économiques et les disparités entre les sexes.
- Tout en reconnaissant que, dans l'immédiat, l'emprisonnement d'un certain nombre de criminels violents est inévitable, nous devons nous efforcer de trouver un éventail de mesures alternatives pour leur traitement pendant l'incarcération, qui soient humaines et conformes aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.
- La plupart des criminels violents finiront par être libérés. Ils doivent par conséquent être encouragés à faire face aux crimes qu'ils ont commis et à acquérir des compétences qui faciliteront leur réinsertion dans la société.
- Lorsque les criminels violents sont libérés, et qu'il est nécessaire pour la sécurité publique que leurs déplacements soient connus des autorités, cette information ne doit pas être utilisée d'une manière qui puisse porter préjudice à leur réinsertion.

7 Réduction de la population carcérale

Les normes internationales en matière de traitement des délinquants préconisent un recours minimal à l'emprisonnement. Les stratégies décrites précédemment devraient permettre la réalisation de cette objectif. En outre, il est nécessaire de réduire l'usage non approprié des peines carcérales.

- Il est préférable de planifier la réduction de la population carcérale plutôt que de recourir à des amnisties ad hoc.
- Il est nécessaire de sensibiliser le public sur les limites de l'emprisonnement comme outil de protection de la société.
- Il faut développer des méthodes d'évaluation de l'efficacité de la police et des tribunaux qui ne reposent pas sur le nombre de personnes arrêtées et incarcérées.
- Il est nécessaire d'imposer une limite stricte à la durée de la détention provisoire.
- Les mesures non privatives de liberté doivent constituer en tant que telles de réelles alternatives à l'emprisonnement.
- Le recours à des programmes efficaces de préparation à la sortie de prison devrait être encouragé.

- Les toxicomanes devraient être retirés du système pénal et pris en charge par les services de santé.

8 Nouvelles approches en matière pénitentiaire

Les prisons doivent être gérées dans le respect des normes internationales. En outre, un certain nombre d'éléments devraient être communs à tous les systèmes pénitentiaires.

- Les prisons doivent relever d'un système civil de justice pénale et non d'une structure militaire ou policière.
- Le système pénitentiaire doit être considéré comme un service public. Il doit par conséquent être transparent et exposé à la vigilance du public.
- Des normes pénitentiaires doivent être définies qui couvrent tous les domaines d'activités, et comprennent des ratios nombre de prisonniers / espace disponible.
- Le personnel pénitentiaire doit être recruté, formé et rémunéré de manière appropriée et doit bénéficier de conditions de travail convenables. Il doit avoir statut de fonctionnaire et non de militaire ou de policier.
- La possibilité de travailler doit être offerte aux détenus mais le travail ne doit ni être

dégradant, ni avoir valeur de punition.

- Les détenus doivent être convenablement préparés à leur sortie de prison.

9 Le rôle de la société civile dans le processus de réforme pénale

Aucune stratégie de réforme pénale ne peut réussir sans l'implication de la société civile.

- Les gouvernements devraient reconnaître la nécessité d'impliquer les groupes de la société civile à toutes les étapes du processus de justice pénale.
- Afin de permettre des réformes en matière pénale, il est nécessaire que les groupes de la société civile, tels qu'ONG, universités et groupes religieux, coordonnent leurs activités.
- Il y a un réel besoin de sensibiliser et d'éduquer l'opinion publique sur les questions de réforme pénale et de développer les relations avec les médias. Ces derniers devraient avoir accès aux différentes institutions du système pénal, y compris les établissements pénitentiaires.
- Les organisations communautaires locales doivent être incitées à contrôler les conditions de détention et à

s'impliquer dans les activités menées au sein des prisons.

- La société civile doit être encouragée à veiller au respect des droits des détenus et des victimes et à rédiger des rapports y afférents.
- Les ONG et les autres groupes de la société civile doivent être impliqués aux niveaux local, national et international, afin de promouvoir le mouvement de réforme pénale. Elles peuvent par exemple fournir une assistance juridique, délivrer un enseignement juridique et assurer des formations, apporter une aide en matière sociale, porter des affaires devant les tribunaux, faire pression sur le législateur, contribuer au maintien de l'ordre au sein de la communauté, et diffuser des informations sur les bonnes pratiques.

Actions futures

Les conclusions qui ressortent de cette conférence constituent un programme significatif pour la réforme pénale à mener au cours de la prochaine décennie. Les 120 participants provenant de 50 pays qui se sont réunis lors de cette conférence souhaitent porter leurs conclusions à l'attention de tous les gouvernements, des Nations Unies, des instances intergouvernementales régionales et des organisations non gouvernementales. Ils recommandent que ces conclusions soient adoptées par tous les gouvernements et qu'elles soient largement rendues publiques de façon à encourager le développement d'un Nouveau Programme en matière de Réforme Pénale.

Le Centre International d'Etudes

Pénitentiaires (ICPS) a été créé en 1997 au sein de la faculté de droit du King's College de l'Université de Londres, Royaume Uni.

Il cherche à aider les gouvernements et administrations concernées à développer des politiques adéquates en matière pénitentiaire et de recours à l'incarcération. Le Centre opère sur la base de projets ou d'expertise auprès des organisations internationales, intergouvernementales ou non gouvernementales. Il s'efforce de rendre largement accessibles ses travaux académiques et projets, y compris à des groupes et des personnes, qui, au plan national ou international, ne pourraient pas d'ordinaire faire usage de ces recherches. Parmi ces groupes ou personnes, on trouve les décideurs, les praticiens et les administrateurs, les médias et l'opinion publique.

Le Centre travaille à :

- Développer un corps de connaissances, fondé sur les instruments et accords internationaux et relatif aux principes d'utilisation de l'incarcération, qui puisse constituer une base solide aux politiques développées en matière pénitentiaire.
- Construire un réseau œuvrant pour le développement de bonnes pratiques en matière pénitentiaire dans le monde, vers lequel les administrations pénitentiaires puissent se tourner pour recevoir des conseils pratiques sur la gestion de systèmes pénitentiaires justes, décents, humains et peu coûteux.

Penal Reform International (PRI) est une organisation non gouvernementale indépendante créée en 1989 et enregistrée aux Pays-Bas. Son siège est à Londres et elle compte des bureaux régionaux à Moscou, Paris, San Juan et Varsovie. Elle jouit du statut consultatif auprès des Nations Unies et du Conseil de l'Europe et du statut d'observateur auprès de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

Penal Reform International cherche à obtenir, compte tenu de la diversité des contextes culturels, des réformes du système pénal encourageant :

- l'élaboration et la mise en œuvre des instruments internationaux des droits de l'homme dans le domaine de l'application de la loi, des conditions et des normes de détention ;
- l'élimination de toute discrimination contraire au droit et à l'éthique dans les mesures à caractère pénal ;
- l'abolition de la peine de mort ;
- la diminution de l'usage de l'incarcération à travers le monde ;
- l'emploi de sanctions constructives, non privatives de liberté pour faciliter la réinsertion sociale, tout en tenant compte des intérêts de la victime.

PRI travaille en partenariat avec des personnes et des organisations non gouvernementales et coopère avec les gouvernements.

